



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES
COMO FACTOR DE DESARROLLO”**

**SEMINARIO: ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO
DIRECTOR DEL SEMINARIO: LIC. SERGIO JAVIER MERÁZ MARTÍNEZ
ALUMNO: CARRILLO MIRANDA AGUSTÍN**

Junio de 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO. I. ANTECEDENTES	
I.1 La Administración Pública en México en los siglos XVI- XVII (periodo colonial)	6
I.2 La Administración Pública en el siglo XIX	8
I.3 La Administración Pública en el siglo XX	10
I.4. La Administración Pública en la etapa Neoliberal (1982-2000)	14
CAPÍTULO. II MARCO TEÓRICO	
II.1 El papel del sector público	19
II.2 Importancia del Estado	20
II.3 Modelo burocrático	22
II.4 El Servicio Civil	23
CAPÍTULO. III EL MARCO JURÍDICO	
III.1 Base Constitucional	26
III.2 Ley Orgánica de la Administración Pública	26
III.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	28
III.4. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	29
III.5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	30
III.6. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.	32
III.7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma.	34

III.8. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	36
III.9. Ley Federal de Bienes Nacionales	39
CAPÍTULO. IV. IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LA ECONOMÍA PÚBLICA.	
IV.1 Responsabilidad del servidor público como administrador de los recursos federales	43
IV.2. La garantía de la eficiencia del Administrador Público.	48
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFIA	55

INTRODUCCION

Una de las principales preocupaciones de cualquier gobierno, independientemente de su sello partidista es encontrar mecanismos que permitan una mejor y más eficiente organización de lo que conocemos como administración pública, a fin de poder cumplir exitosamente con el mandato otorgado por la ciudadanía. En este sentido uno de los principales retos es vencer la parálisis institucional que se manifiesta en la no incorporación de novedoso métodos y técnicas para encontrar respuestas más adecuadas a los principales retos que la sociedad enfrenta. Es así que toda organización pública que desee avanzar hacia un mejor nivel de desarrollo no puede excluir a la investigación como principio, no solo del conocimiento, sino como elemento clave en el proceso de transformación de la economía social, cultural y política de un país. Desde luego la administración pública no escapa a esta aseveración.

La Administración Pública en México ha transitado por un largo proceso de formación, configuración adaptación a lo largo de su trayectoria histórica teniendo como principal objetivo el combate a la corrupción a través de programas que fomentan la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006 lo cual produjo cambios significativos en los diferentes ámbitos de la vida nacional, por lo que la administración pública no fue la excepción.

Por consiguiente debe existir un firme propósito de superación por parte de la burocracia moderna para romper con los atavismos y corrupción que prevalecen casi en todo el sector público y tener una actitud de apertura a los cambios sociales, y políticos y tecnológicos para cumplir con nuestro compromiso. Nuestro objetivo es de alguna manera, participar modestamente para que los servidores públicos se concienticen de la trascendental responsabilidad que tiene que asumir un puesto público y que al menos sepan a que documentación debe recurrir como apoyo 0en la toma de decisiones como funcionarios en el servicio público federal.

El éxito o fracaso de una política pública en materia de administración depende en gran medida de la operación de estas por parte de los servidores públicos, la

necesidad de profesionalizar a los servidores públicos. La necesidad de profesionalizar al personal que presta sus servicios al Estado es una demanda constante de la población que exige mejores servidores públicos.

Esta necesidad se ve plasmada con la implantación de la Ley del Servicio Profesional de carrera el 10 de abril de 2003 en donde se plantea un nuevo panorama en la administración, con esto se pretende romper con la tradición del aparato burocrático que simplemente es tomado como un botín político.

Este trabajo pretende ser una modesta herramienta de apoyo para aquellos servidores públicos que ocupan responsabilidades en áreas de Administración Pública Centralizada y Paraestatal que no han tenido oportunidad de acceder a suficiente información sobre el marco jurídico-administrativo que rigen las funciones sustantivas en materia de administración de recursos humanos, financieros y materiales para poder coadyuvar al desarrollo económico y social de nuestro país.

Por tal motivo el presente ensayo pretende, en sus primeros capítulos adentrar al lector al tema principal que es la importancia que tiene la administración pública de los recursos materiales como factor de desarrollo económico y social.

En el capítulo primero habla de la historia de administración pública en México que comprende el periodo del siglo XVI al XXI ya que es muy importante para situar las medidas de mejoramiento administrativo implementadas en el aparato gubernamental.

En el segundo capítulo se analiza el marco conceptual la intervención del Estado y su vinculación con la economía, ya que este juega un papel fundamental en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas así como su administración de sus recursos.

En el tercer capítulo se describe la fundamentación legal de la Administración Pública así, como los importantes cambios que ha sufrido para adecuarla a las necesidades económicas y políticas requeridas en el avance y desarrollo de nuestro país

En el cuarto capítulo se aborda la importancia de la Administración de los Recursos Materiales en la Economía Pública ya que esta juega un papel

importante para vigilar que los objetivos se cumplan y lograr ser mas eficientes en el mejoramiento administrativo, y la ultima parte del trabajo corresponde a las conclusiones derivadas de la investigación documental del trabajo.

CAPÍTULO. I. ANTECEDENTES

El periodo de investigación de los antecedentes de la administración pública en México comprende del siglo XVI al XXI el cual representa un marco conceptual e histórico obligado a situar las medidas de mejoramiento administrativo implementadas por el aparato gubernamental. Para ello es importante e indispensable el estudio de las fuentes históricas consultadas para el desarrollo de este estudio.

La administración pública ha sido definida por diferentes autores clásicos de diversas maneras. En primer lugar, según Waldo, la expresión “administración pública” significa las instituciones y las actividades de las agencias u organismos públicos, es decir, la actividad organizada por el Estado (objeto de estudio)¹, en esta parte nos interesa destacar que esta actividad es donde se subrayan la aplicación de las reformas, innovaciones y programas de modernización administrativa.

1.1 La Administración Pública en México en los siglos XVI-XVII (periodo colonial)

Iniciando con la primera etapa de la historia de la administración pública que abarca del siglo XVI al XVIII se refiere al origen y formación del Estado², donde la administración pública tiene un papel acotado. En el mismo se destacan las figuras administrativas creadas por la corona para administrar los territorios, dominios y riquezas. Sin embargo por su importancia destacan las reformas borbónicas como la primera reforma administrativa realizada en la Nueva España y en el continente americano. Esta, representa el primer proceso deliberado para transformar la administración pública virreinal y que tiene consecuencias evidentes aun durante el siglo XIX.

¹ Dwight Waldo, La administración pública del cambio social, Madrid , Escuela Nacional de Administración Pública, 1974.p.16

² García Cárdenas Luís.”Antecedentes y Desarrollo de la Administración Publica Federal en México” INAP.num 54 abril-junio de 1983,p.207

Como consecuencia de la función del gobierno colonial se estructuró un aparato administrativo, separado en cuatro ramos conocido como las “cuatro causas”: justicia, gobernación, guerra y hacienda. Estas funciones básicas se fueron diversificando conforme se fueron multiplicando las relaciones entre el gobierno, la sociedad y el mundo exterior. Sin embargo el gobierno colonial se caracterizó por cometer muchos errores principalmente en lo administrativo: pereza, negligencia de los empleados; desorden en la formación de expedientes, cuya resolución era lenta, desesperante e inoportuna.³

En general en el siglo XVII se dividían las tareas administrativas en las “cuatro causas”. La causa de la justicia que abarca el legislar en derecho y administrar la justicia; las tareas de policía en las que se incluían el cuidado de la seguridad pública, como también la inspección y el nombramiento de funcionarios públicos, de las actividades económicas locales y regionales y del ámbito de las finanzas urbanas, llamada causa de policía; también el cobro y administración de los impuestos debidos a la corona, la causa de hacienda; y finalmente, las tareas relacionadas con la conscripción y administración del ejército, la causa de guerra.⁴

La reforma borbónica en América puede ser considerada como una de las transformaciones de una organización de dominación a otra distinta con un alto grado de éxito.

Para neutralizar a la antigua burocracia, ordenar las reformas y lograr el éxito buscado, la corona emprendió la reorganización administrativa de la Nueva España. La primera reforma administrativa en América. La tarea se encomendó a José Gálvez, uno de los mejores técnicos administrativos malagueños, cuya experiencia en la administración colonial adquirió como visitador y ministro de las Indias.

En esencia se trataba de terminar con la dicotomía entre el poder real y el formal entre la teoría y la práctica entre el mundo moderno y el primitivo entre el poder espiritual y el poder temporal. En suma de unir intereses de la oligarquía

³ Rives Sánchez Roberto, Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940 México INAP, 1984 p.31,32

⁴ Horst Pietschmann. Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en la Nueva España. Un estudio político administrativo. México F.C.E 1996 p.34

terrateniente, los comerciantes, la Iglesia y el Estado en un solo dependiente de la Corona de tal manera que se procurara el fortalecimiento y recuperar el poder que había perdido frente a sus competidores europeos.

Dentro de las repercusiones uno de los efectos más significativos fue la de sentar las bases para futura formación de la sociedad civil, a partir de esa exitosa política contra los estamentos, los cuales dejaron de fungir como elementos formativos básicos de la constitución política del reino y fueron suplidos por una administración pública moderna dotada de funcionarios profesionales asalariados.⁵ Las reformas borbónicas transformo sustancialmente a la administración pública virreinal.⁶ En el ámbito territorial las intendencias sustituyeron a los corregimientos y alcaldías mayores tanto en la península como en ultramar, en tanto que una diversidad de actividades administrativas floreció por doquier en el virreinato de la Nueva España. Para solventar las necesidades de la Real Hacienda, la Dirección General de Aduanas actuaba con gran intensidad y para solventar estas necesidades se establecieron grandes empresas públicas. Durante estos tres siglos (XVI-XVII) se perfecciono y se mejoraron las instituciones así, como las cuatro funciones del Estado con que contaba para organizar la actividad estatal destacando principalmente las reformas borbónicas con las cuales e inicia una etapa de mejoramiento y perfeccionamiento de la administración pública colonial y se cimientan las bases para una modernización del aparato gubernamental existente.

1.2 La Administración Pública en el siglo XIX (México Independiente 1821-1836)

Durante el proceso de independencia, uno de los problemas visibles era determinar que tipo de organización político-administrativo de la nueva nación.

En este periodo, la administración de los asuntos públicos durante la independencia se hacia de acuerdo con los principios de un estado de guerra; sus esfuerzos recaían principalmente en resolver tres problemas: 1. Conseguir los

⁵ Guerrero Omar. Las raíces borbónicas del Estado Mexicano op.cit.p 136

⁶ Omar Guerrero La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México. México UNAM 1996 p.48

fondos necesarios para hacer funcionar la administración pública 2. Definir el tipo de Estado que se adoptaría en la Independencia. 3. Lograr la pacificación del país mediante el principio de unión entre europeos y mexicanos. La solución al primer problema se logro parcialmente con las aportaciones de la oligarquía hispano criolla que había llevado al poder a Agustín de Iturbide, el segundo en que estarían de acuerdo los financieros era el establecimiento de una monarquía y tercero se considera fácil de lograr en el grupo dominante, aunque era casi imposible en el nivel de la clase media y el pueblo en general que estaba ajeno a los componentes de la cúspide.

Con la coronación de Agustín de Iturbide quien gobernó del 21 de mayo de 1822 al 19 de marzo de 1823 inminentemente se procedió a la organización de la casa imperial a la que pertenecían varios nobles de la aristocracia colonial, la administración pública fue organizada por medio del reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y de Despacho Universal, expedida por la Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Universal del 8 de noviembre de 1821.⁷

Por medio de este reglamento se instituyen cuatro ministros: Relaciones Exteriores e Interiores: Justicia y Negocios Eclesiásticos: Hacienda y Guerra Marina. La administración pública del naciente Estado trae consigo el sello de la administración colonial, para cada ministro central y el despacho de los asuntos de su competencia, los funcionarios ascendían a 22 en total incluyendo al ministro, en total la organización administrativa central sumaba 88 funcionarios.

En este decreto se señala también la existencia de la Tesorería General de la Nación, aunque no se señala sus funciones.⁸ El origen de la administración pública mexicana como tal se encuentra en la formación del Poder Ejecutivo, porque es la administración pública la que ejecuta detalla y sistemáticamente la

⁷ Decreto para el Establecimiento de los ministros fechado 8-XI-1821 véase en México a través de los informes presidenciales (MATIP), La administración pública, vol.5, T,1. pp 41,47 México Secretaría de la Presidencia 1976.

⁸ Roberto Rives Sánchez Elemento para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940 México INAP,p.34

Ley Pública, para que se convierta en el poder actuante o en el Estado constructor.⁹

Durante este periodo que duro aproximadamente 89 años del siglo XIX existieron diferentes formas de gobierno que indudablemente influyeron en la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana de tal manera se tuvieron: tres regencias; dos imperios; seis republicas federales; ocho republicas centrales; siete periodos dictatorios; un gobierno provisorio republicano; un gobierno militar y civil francés; gobierno imperial por medio de lugarteniente.¹⁰

Este siglo puede caracterizarse como la victoria del Poder Ejecutivo contra el Legislativo, la administración pública pasa a ser un organismo auxiliar del Legislativo en un elemento esencial del Presidente de la Republica. Este proceso histórico llevó a la nación a una importante concentración de facultades al Poder Legislativo, que incluía una gran variedad de atribuciones propias del Ejecutivo y que se encontraban atribuidas a las dos cámaras, a la excesiva centralización de funciones y atribuciones por parte del Poder Ejecutivo en muchos casos a costa de los estados y municipios.

1.3 La Administración Pública en el siglo XX.

En este periodo la administración pública mexicana se caracterizó por los importantes cambios que sufrió iniciando con la revolución que abarco de 1911-1917. Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública y la burocracia. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial, es decir la centralización y dominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes (Legislativo y Judicial), es la representación del caudillo, quien se torna necesariamente el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logran las clases proletarias.¹¹

⁹ Luís García Cárdenas "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México" Revista de Administración Pública, México, INAP No.54 op.cit p.227

¹⁰ Ibedem p.272

¹¹ Ibedem p.275

El interés por reorganizar la administración pública se muestra desde el inicio de la revolución, con la elaboración y expedición de la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuando Carranza funge como primer jefe del ejército constitucionalista en abril de 1917. Esta Ley establece las siguientes secretarías y departamentos: 1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 2. Secretaría de Guerra y Marina; 3. Secretaría de Comunicaciones; 4. Secretaría de Fomento; 5. Secretaría de Industria y Comercio; 6. Departamento Judicial; 7. Departamento Universitario y de Bellas Artes, y 8. Departamento de Salubridad Pública.¹²

En diciembre de ese mismo año se decreta la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos, la administración pública federal quedaba de la siguiente manera: 1. Secretaría de Gobernación; 2. Secretaría de Relaciones Exteriores; 3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 4. Secretaría de Guerra y Marina; 5. Secretaría de Agricultura y Fomento; 6. Secretaría de Comunicaciones Y Obras Públicas; 7. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; 8. Departamento Universitario y de Bellas Artes; 9. Departamento de Salubridad Pública; 10. Departamento de Aprovisionamientos Generales; 11. Departamento de Establecimiento Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y 12. Departamento de la Contraloría.

Fue hasta 1929 cuando Emilio Portes Gil desempeña un papel trascendente logrando unas de las medidas más importantes durante su administración fue la construcción del Departamento del Distrito Federal, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal. Las funciones políticas y de gobierno del Distrito Federal estaban encomendadas a los ayuntamientos y a la dependencia del Ejecutivo que se llamo Gobierno del Distrito.

Durante el periodo cardenista en 1938 mostró en sus primeros actos su firme intención de llevar a cabo un programa reivindicatorio para solucionar los problemas económicos y sociales de las masas trabajadoras, Así en los primeros meses de su gobierno decreto, en otras cuestiones, la creación de un sistema de crédito popular: el otorgamiento de facultades a la Secretaría de Hacienda y

¹² García Cárdenas Luís. Op.citp., p.285. Todo este fortalecimiento que se da al Estado, fundado en el derecho, traía aparejada la concepción que Carranza tenía en la administración Pública. La concebía como una forma de gobernar que no podía desarrollarse con eficacia, si no estaba en manos del Poder Ejecutivo presidencial.

Crédito Público para exigir la inversión de reservas con fines de utilidad social; la transformación de Comisión Técnica Consultiva dependiente de la Secretaría de Educación Pública, en Instituto de Orientación Socialista con el fin de fomentar la educación y la organización de centros de educación indígena y de escuelas regionales.

El segundo paso fue la expropiación de las compañías petroleras de propiedad extranjera, construyendo el punto culminante dentro de su política de nacionalismo económico, como consecuencia México sufrió un boicot y sobrevino el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña quienes eran dueños de los mejores campos petroleros del país junto con los Estados Unidos. La nacionalización del petróleo obligó al gobierno a asumir la responsabilidad de su administración –explotación, localización, comercialización y distribución– construyendo para tal propósito la empresa Petróleos Mexicanos. El tercer paso dentro de su reorganización económica lo constituye el control de la industria eléctrica, mediante la creación de la Comisión Federal de Electricidad el 24 de agosto de 1937. Cárdenas también fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal para canalizar créditos a los ejidatarios, creó también el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, en el ámbito educativo la creación de importantes instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Obrera.

Fue hasta el periodo de gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) que no heredaba problemas económicos serios, el mercado de valores registraba la tasa de crecimiento más elevada en el mundo el volumen de negocios se había duplicado, la administración pública no sufrió cambios considerables, sin embargo fue a partir de ese momento cuando se empezó a gestar en forma sistemática el proceso de reforma administrativa.¹³

En su gobierno se propuso un severo examen de la administración pública, con el objeto de sugerir las reformas que hicieran de ella un instrumento real para el desarrollo económico y social del país. Por ello nace la Comisión de

¹³ García Cárdenas Luís. Op. Cit p.324 En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se establecen ya ciertos antecedentes de lo que se convertiría en adelante en el instrumento fundamental de gobierno: la programación-planeación.

Administración Pública (CAP) encargada de cumplir el mandato de la fracción IV del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La creación de la CAP representa un hecho de gran importancia en la administración pública mexicana ya que a partir de ella puede considerarse la reforma administrativa como un proceso continuo y sistemático. Para este periodo se crearon los siguientes organismos ISSSTE, Siderúrgica Nacional, Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, Banco Nacional Agropecuario, Sistema de transporte Colectivo, Algodonera Comercial, Productos Nacionales de Semillas, Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez.¹⁴ La etapa de desarrollo estabilizador había concluido con el cierre de gobierno de presidente Díaz Ordaz y se iniciaba una nueva era llamada de desarrollo compartido (1970-1982)

Durante esta gestión le corresponde al presidente Luis Echeverría (1970-1976) iniciar con la situación del país en estado crítico, debido a que a finales de la década pasada ya se había advertido la permanencia de grandes problemas que quedaron sin solución, a pesar del intento de poner en práctica el nuevo modelo que viniera a corregir la desigualdad del crecimiento económico.

La época de Echeverría se distinguió por tres cambios significativos en la administración pública centralizada: primero la transformación de los departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, respectivamente en las secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo. Segundo, por causa de la conversión de los territorios federales *Baja California Sur y Quintana Roo en Estados de la Federación: la procuraduría correspondiente pasó a denominarse Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La administración pública que concluyó bajo el sexenio de López Portillo, constituyó el periodo de cambio que se ha movido hacia los inicios de una reforma administrativa caracterizada por la tendencia al decremento de organismos estatales tendencia que es latente en los próximos sexenios como parte de un proceso de privatización de empresas

¹⁴ José Florencio, Política y Administración en México (1934-1978) México INAP. 1980 op, cit., pp.267-268.

publicas. Además la crisis económica propició el descontento social, el riesgo de una inestabilidad, a su vez originó un ambiente de desconfianza e incertidumbre. En este clima, terminó el mandato del presidente López Portillo.

1.4. La Administración Pública en la etapa neoliberal (1982-2000)

Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982), quedó desplazada la idea de una reforma administrativa y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar se incluyó otra vez la preocupación de modernizar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo para fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y en la productividad del sector público; el servidor público en su relación con el Estado y la sociedad.¹⁵

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones en la administración pública, pero también encontró fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el proyecto de modernización. Se proponía lograr una transformación de la administración para convertirla en un modelo ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales. Las seis tesis rectoras de su gobierno fueron; nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática.

En este contexto, para superar la crisis se realizaron reformas y adiciones a la Constitución Política, a fin de lograr el cambio estructural y el desarrollo del país. Las más importantes fueron el desarrollo económico y social: rectoría del Estado, economía mixta y planeación nacional, desarrollo rural integral, derecho a la salud y responsabilidad de los servidores públicos. Junto con ello se instrumentaron tres medidas fundamentales: el programa inmediato de Reordenación Económica, la reestructuración de la banca y la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁵ Pardo María del Carmen. "La nueva estructura del gobierno", Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 51 Enero-Marzo 2001 op. Cit., p.128

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se implementó una modernización en su estructura de gobierno el cual implicaba adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones con el objeto de optimizar recursos con que contaba. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los reglamentos respectivos y otras disposiciones complementarias.¹⁶

En el gobierno de Salinas de Gortari destaca dentro de su reestructuración, la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo que implicó por una parte reducir el aparato burocrático y por otra dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública.

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fortalece su estructura al conjugar nuevamente dentro de sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto. Reforzando su carácter globalizador en cuanto a que sus acciones no solo van dirigidas al exterior del sector público, sino que al interior adquiere la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del gobierno federal.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se crean entre otros, algunos consejos y comisiones como órganos desconcentrados, que hacen posible la aplicación de funciones que resultan de peculiar interés social, tales como es el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y la Comisión Nacional del Deporte, Organismos técnicos como es la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía cuyos estudios repercuten en el ámbito económico. También destaca por su importancia dentro del proceso de reestructuración la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo descentralizado del gobierno federal encargado de salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero en el territorio nacional.

Para el periodo de 1994 el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León propuso diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁶ Carlos Ruiz Sacristán "La reestructuración del Sistema Burocrático", en María Elena Vázquez Nava (coord.). La administración pública contemporánea de México. México, Secogef-FCE, 1993, pp. 235-236.

orientadas hacia la conformación de un Gobierno más eficiente, más promotor del desarrollo, y sobre todo, más justo y más comprometido.¹⁷

Las modificaciones implican diversos cambios en las atribuciones y facultades de las secretarías de Estado. En primer lugar la Secretaría de Desarrollo Social coordinará las acciones a las comunidades indígenas; absorbe las atribuciones que tenía la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas a la industrialización de la leche para ser distribuidas a las familias de escasos recursos; la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla. En segundo lugar, para contar con una secretaria de Estado que se encargue de modernizar y controlar las funciones administrativas, se realiza el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Otra modificación relevante es la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como dependencia encargada de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para el desarrollo sustentable.

Por último la Secretaría de Recursos Hidráulicos pasa a ser la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. El cambio supone cambiar el énfasis en la relación del gobierno con los productores del campo para dar paso a una decidida acción al fomento productivo.

La propuesta de gobierno del presidente Vicente Fox Quezada consistió en modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública para crear la Secretaría de Seguridad Pública quien se encargaría de responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad, con relación al problema de la inseguridad, tratando de darle unidad de mando a las diversas acciones que se emprenden en esa sensible área, además de contar con una dependencia que tenga responsabilidad exclusiva en dicha materia.¹⁸

¹⁷ Exposición de motivos de la 15ª, reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994. RAP, reformas a la administración pública, México, INAP. Núms. 83 y 90.

¹⁸ María del Carmen Pardo, "La nueva estructura de gobierno", Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 51 enero-marzo de 2001, p. 31

La estructura administrativa vigente se modificó no solo de forma, cambiando los nombres de algunas dependencias sino también implica algunas transformaciones de fondo, como podría ser un reacomodo de funciones.

Cabe señalar que fuera de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el gobierno de Vicente Fox creó diversas figuras administrativas para apoyar a la Presidencia de la República. Estas nuevas comisiones coordinadoras aparecen por encima de los secretarios, es evidente que su integración rebasa el marco de la referida Ley.

Se integraron coordinadores generales como la Comunicación Social y la de Asesores de Políticas Públicas; la Coordinación de Opinión Pública e Imagen; la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana y el Coordinador de Asesores de Planeación Estratégica y desarrollo Regional.¹⁹

Para el gobierno de Vicente Fox el tema el combate a la corrupción es un tema de mayor importancia, es decir, se trata de un tema de seguridad nacional por ello se elaboró el diseño del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, busca organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar la eficacia, eficiencia, y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad.²⁰

Otro paso importante en el gobierno de Vicente Fox fue la creación de la Secretaría de la función Pública la cual tuvo que reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 26 para eliminar la denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que pasaría a ser la Secretaría de la Función Pública. Lo cual tiene razón de ser al otorgarle un enfoque al desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el servicio profesional de carrera.

¹⁹ Ibidem, p.32

²⁰ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.2001.

Finalmente la profesionalización del servidor público en México reviste una gran importancia ya que llegó a ser una promesa fundamental para modernizar la administración pública federal mexicana, considerando que se obtendrían excelentes resultados si contáramos con servidores públicos capaces, honestos, y eficientes y que pueden satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno.

La profesionalización del servidor público es un tema relevante para cualquier acción relativa a la reforma del Estado. Difícilmente se puede entender a la reforma del Estado si antes no se cuenta con un marco que permita a quienes van a llevar a cabo en un ambiente favorable para modernizar la administración pública. La profesionalización del servicio público en México tiene una serie de acontecimientos que marcan su desarrollo y evolución hasta la etapa actual.²¹

²¹ Omar Guerrero, "La carrera administrativa en México" RAP. La administración y el Pluralismo, México. INAP, No. 96. pp, 3-4

CAPÍTULO. II MARCO TEÓRICO

La administración pública Mexicana tiene un hecho histórico con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas, programas de modernización e innovación gubernamental. Como tal es perfectible, por lo cual es producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político, por consiguiente: el Estado y el gobierno son mecanismos sociales, que sin vigilancia y sin control pueden generar crisis demasiado grandes. Este planteamiento se basa en que el Estado persigue por definición el bienestar público, el interés general. El problema está en que tal argumento es una falacia, básicamente por una razón: los servidores públicos, los políticos electos o designados, de cualquier signo y tendencia, son actores sociales interesados, y como tales, son capaces de perseguir sus propios objetivos, utilizando si es necesario y se les permite, los recursos y las facultades publicas para defender sus propios espacios de poder y ventaja.¹

II.1 El papel del sector público

Joseph E. Stiglitz señala que desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado de innumerables maneras en nuestras vidas.²

El Estado realiza diferentes actividades, las cuales son exclusivas de el, como son la seguridad pública, la defensa, los servidores públicos, la administración de los recursos naturales así, como otros, no exclusivos, pero si importantes en la economía, como la producción de algunos bienes y servicios de uso privado como una forma de corregir fallas del mercado, cubriendo la demanda de estos.

A lo largo de la historia moderna, se han expuesto diversas teorías sobre el papel del Estado en la economía; de esta forma los mercantilistas del siglo XVIII

¹ Ostrom, Elinor, The intellectual Crisis in American Public Administration, Alabama University Press, Tuscalosa 1973

² Stiglitz Joseph E. La economía del sector público. Publicado por Anthony Boch*Editor.Barcelona.2000 Impreso en España pag.11

señalaban que el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria; en esa misma época Adam Smith sostenía que la economía era llevada, como por una mano invisible a producir lo que deseaba y de la mejor forma posible, la competencia y el lucro, como medios de alcanzar intereses privados, llevaban a servir al interés público.

En el siglo XIX de acuerdo con la doctrina conocida como *Laissez Fair*, economista como John Stuart Mill y Nassan Señor, señalaban que el Estado debía dejar hacer al sector privado y no regulara o controlar la empresa privada.

Por su parte Karl Max defendió la idea de que el Estado debía intervenir más en el control de los medios de producción.

En una perspectiva general, el Estado actual tiene dos obligaciones principales, el fomento de las actividades económicas y la distribución de la riqueza.

El sector público mexicano se desarrollo significativamente a lo largo del siglo XX. El papel del gobierno trascendió, tradicionalmente reservado a la administración de las finanzas públicas, a la producción de bienes y servicios básicos para la población.³

El crecimiento y diversificación de la economía del sector público implico un importante y notable desarrollo en las actividades económicas que condujeron a la creación de un nuevo campo de estudio que apoyado en los instrumentos de distintas disciplinas permitieron estudiarlo sistemáticamente así, como la reglamentación y regulación de la administración pública, el diseño y administración del presupuesto público federal, la organización y administración del sistema tributario.

II.2 Importancia del Estado

El Estado juega un papel fundamental en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del intercambio. Las instituciones juegan un papel fundamental dentro del desempeño del sistema económico, político y social.

³ José Ayala Espino.- Economía del Sector Público Mexicano Editorial Esfinge.-2ª edición p.27

Mediante la asignación de la renta el Estado regula los monopolios, la producción de bienes públicos, la creación de externalidades positivas y la corrección de externalidades negativas.

Dentro del proceso de regulación el Estado promueve la distribución de la renta en busca de la eficiencia y de la justicia social. Una tarea importante del gobierno es encontrar los mecanismos mediante impuestos y subvenciones para reasignar el ingreso cosa que no sucede con los mecanismos propios del mercado.

Considerando como base las funciones principales del Estado en la economía uno de los factores más importantes a considerar es la función que desempeña dentro del gobierno la burocracia.

La burocracia es una organización maximizadora del presupuesto cuya teoría se basa en dos supuestos fundamentales: 1) los burócratas y políticos actúan en un mundo sin restricciones presupuestarias, institucionales, normativas y éticas; 2) su conducta es regida por la racionalidad.⁴

En los años setenta se vislumbraba una crisis provocada por la falta de atención a la demanda de los ciudadanos. Esta se expresó en un crecimiento en el empleo dentro de la Administración Pública. A raíz de esta tendencia se impusieron desafíos al Estado. Tomando en cuenta estos antecedentes las nuevas demandas hacia el Estado en materia de empleo son las siguientes:

1. Nuevas formas de administración gerenciales orientadas hacia el mercado. Orientación de las funciones del gobierno hacia la eficiencia, la rentabilidad y la recuperación de los costos. Se trata de promover nuevos contratos orientados de forma gerencial, administrativo y de resultados han tenido una creciente importancia para el control de la burocracia.
2. La administración pública tendrá que desarrollar nuevos mecanismos para incentivar que la burocracia aumente su profesionalismo.

Los cambios a la organización del aparato administrativo público no pueden darse al margen del personal al servicio del Estado. Para estos dichos cambios se traduzcan en beneficios concretos para la población que exige una administración

⁴ Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones una Revista de las teorías Modernas del Estado, Miguel Porrúa Editores, 2004. p. 252.

más eficiente y honesta, es preciso inducir una verdadera revolución en el campo de la burocracia administrativa.

Esta modernización de la burocracia tiene argumentos que manifiestan que entre sus principales beneficios se encuentran: un sistema objetivo con reglas claras y transparentes, provisión de servicios públicos acorde a los perfiles requeridos en el puesto y la función a desempeñar, eliminar prácticas como el nepotismo y compadrazgo, además de un sistema clientelista y permite establecer una nueva cultura laboral con filosofía de servicio, permitir la continuidad en las distintas labores que se realizan en programas y políticas de gobierno establecidas.

II.3 Modelo burocrático

El modelo burocrático también es llamado weberiano, asume ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera la especialización y la definición son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración.

Continuando con la administración burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas de patronazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración.

El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de los gobiernos nacionales y contribuyó a satisfacer demandas populares “ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; empleos; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mano jerárquico”.⁵

⁵ Osborne David Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones, ponencia presentada en el foro Profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación de la democracia celebrado en la Universidad Iberoamericana 24-febrero-2003

No obstante la transición hacia una nueva era de la información, ha generado cada vez mayores dificultades para satisfacer las demandas ciudadanas, ofrecer servicios de alta calidad, impulsar altos niveles de productividad y mantener el balance de las finanzas públicas.

II.4 El servicio civil

El servicio civil puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado nacional. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil”⁶

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define al Servicio Civil de la siguiente forma:

“En el sentido amplio, entendemos por Servicio Civil, como el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existentes en una realidad nacional determinada.

En el sentido más restringido puede hablarse de propiedad de Servicio Civil cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados a los que caracterizan el empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas.”⁷

En el contexto de la transición hacia el nuevo servicio civil inicialmente, la mayor parte de los analistas consideran que las reformas en distintos países respondían a un modelo similar, a la manera de Programa de Pasos Subsecuentes (*Next Steps Program*) británico, con las siguientes características: un modelo de gobierno tipo “privado”, orientación hacia la calidad y los resultados; énfasis en

⁶ Guerrero Amparan, Juan Pablo. Consideraciones sobre la instrumentación del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económica, Septiembre de 2000, p.9.

⁷ Echebarria, Koldo, Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006.p. 4

servicios públicos en continua evolución y sensibles a las demandas, intereses y expectativas ciudadanas; cuando sean posible, el retiro de las instituciones de gobierno a favor de las empresas de mercado (desregulación y privatización).⁸

Este modelo, también conocido como nueva gerencia pública (New Public Management), parte del supuesto de que es posible adoptar un modelo de gestión privada en la esfera pública, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y privatizando el mercado público del trabajo. El modelo comparte muchas de sus características con la “Reinversión Publica” : al hablar de reinversión nos referimos a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan en su eficiencia, su adaptabilidad y sus capacidad para innovar.

La filosofía del *New Public Management* comenzó a instaurarse en la década de 1980. La nueva gerencia pública es un término amplio y muy complejo para describir las reformas al sector público alrededor del mundo. Basada en la escuela de la elección pública, la nueva gerencia pública busca alzar la eficiencia del sector público y el control que tiene el gobierno sobre si mismo. La principal hipótesis de la nueva gerencia pública tiene una mayor orientación hacia el mercado de esta forma el sector público conducirá a una mayor rentabilidad. La idea hacer que el sistema público funcione como el sector privado.

La nueva gerencia pública comparada con otras teorías sobre gerencia pública tiene una mayor orientación hacia resultados mediante una mejor gestión del presupuesto público.

En materia de servicio público, las reformas a la administración de recursos humanos han tenido dos orientaciones. Por un lado, la perspectiva de la eficiencia, cauterizada por la lucha contra el déficit y la disminución del gasto. Por otro lado la del servicio publico que hace énfasis en la calidad del servicio, la calificación del ciudadano como cliente y la búsqueda de la receptividad de la administración.

Estas reformas han modificado valores y convicciones arraigadas en el sistema burocrático. Para reducir la rigidez este paradigma busca construir procesos

⁸ Theo Toonen, Public Sector Reform in Westem Europe, documento presentado en la conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana, Bloomington, abril 5-8-1997

descentralizados de toma de decisiones, impulsar la diversidad y moderar la rutina a favor de la creatividad y la voluntad emprendedora.

Los promotores de la reforma gerencial del Estado señalan que una característica central del modelo es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano usuario; y convierte a los ciudadanos en parte integrante de la evaluación y control de las políticas públicas.

La “Nueva Gerencia Pública” ha modificado los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y disciplina de los empleos públicos en la mayoría de los países desarrollados, Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda iniciaron procesos de reforma administrativa, incluidos los sistemas de servicio civil, durante los años ochenta, generando expectativas y subsecuentes reformas en los países europeos.

Finalmente la gestión de de la administración pública y el desempeño de la burocracia mexicana han estado directamente relacionados con la estructura del sistema político y su elite gubernamental, por consiguiente es de gran relevancia la aplicación de una administración pública en donde deben aplicarse reglas concretas para su ejercicio las cuales deben atender principios tales como eficacia, honradez, transparencia y oportunidad.

CAPÍTULO. III. EL MARCO JURÍDICO

En este capítulo, analizaremos el marco legal en que se sustentan las entidades y dependencias de la administración pública federal para el logro de sus objetivos.

III.1 Base Constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está dividida y ordenada en cuatro partes: La orgánica, la dogmática, las de las garantías sociales y la económica. En la parte orgánica se encuentran los fundamentos Constitucionales de la Administración Pública.

La parte orgánica es aquella que establece la forma en que adopta el Estado para gobernarse, crea los órganos a través de los cuales efectúa sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquellos.

La forma de organización del gobierno se refiere a la conformación básica del poder ejecutivo para el despacho de los asuntos de carácter Administrativo de la Gestión Pública.

El cumplimiento de esas funciones se garantizan a través de los Órganos de Gobierno y, muy especialmente por la acción del Poder Ejecutivo en sus niveles Federal, Estatal y Municipal, a quienes les corresponde administrar los recursos y las acciones para lograr los objetivos de la sociedad que gobierna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 constitucional establece, que los recursos económicos de que disponga el gobierno federal, así como sus administraciones públicas paraestatales, se administren con eficiencia, eficacia y honradez.¹

III.2 Ley Orgánica de la Administración Pública

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las distintas responsabilidades y funciones de las secretarías y unidades de apoyo de la propia

¹ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos. Reforma Publicada 7 de abril de 2006

administración pública. Como su nombre lo indica define la forma de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. El Artículo Primero puntualiza:

Artículo 1o.- “La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”²

Artículo 2o.-“ En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica.”

Artículo 9o.- “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

Artículo 26.- “Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:
Secretaría de Gobernación

² D.O.F.2006; Última Reforma DOF 02-06-2006

Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”

III.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria que hasta marzo de 2006, fecha en la que queda abrogada la denominada, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal, que en lo particular me parecía más congruente con sus objetivos legales.

Esta Ley, como su nombre lo indica, tiene por objeto establecer las reglas en materia de programación, presupuestación, aprobación, control y evaluación de los ingresos y egresos de los recursos públicos federales. Es decir, establece la reglas para programar los recursos que requieren las dependencias y entidades de la administración pública federal para el cumplimiento de sus funciones,

programas y metas a cumplir congruentes con sus atribuciones que le confiere la propia Ley; y nos reglamenta la manera en que los vamos a administrar y ejercer.

III.4. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria.

Como su nombre lo indica, tiene por objeto reglamentar la programación presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público y en general las disposiciones en estas materias establecidas en la Ley; Es de fundamental importancia que los servidores públicos estemos debidamente informados de que manera se administran los recursos federales, los distintos procesos de su aplicación, registro y control; y de que manera la autoridad verificará el cumplimiento de los programas y metas del gasto de fondos federales. En los rubros de recursos humanos, materiales, financieros y contables así como de la cuenta pública Federal. Entre otros.

En congruencia con tales disposiciones tenemos el **Clasificador por objeto del Gasto**.³ Es una herramienta indispensable para poder programar y ejecutar el gasto público Federal ya que para efectos de integración de los proyectos de presupuestos de egresos y el registro de las afectaciones de los presupuestos que apruebe el legislativo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio que corresponda en cada caso. Este documento establece en su artículo segundo que identifica y ordena en forma homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal correspondiente. Este documento que emite el ejecutivo una vez que lo aprueba el

³ D.O.F. 13-oct.-2000

Poder legislativo, cada año, establece las reglas y lineamientos para la ejecución del gasto para el ejercicio fiscal; en general los presupuestos aprobados para toda la Administración Pública, incluye aspectos relevantes como los montos de actuación para los procesos adquisiciones de bienes y servicios, así como la ejecución de obras públicas; los rubros correspondientes al gasto corriente e inversión de todas las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal. Precisa las disposiciones en materia de austeridad, mejora y modernización de la gestión pública, entre otros aspectos presupuestales que debemos conocer los servidores públicos.

III.5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁴

Esta Ley reglamenta el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el cual en el Artículo 108 indica:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales”

De igual manera esta Ley contempla:

⁴ D.O.F.13-03-2003,Ediciones fiscales,2007

I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público,

II.- Las obligaciones en el servicio público

III.-Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio publico

IV.-Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.

V.-El registro patrimonial de los servidores públicos

En el Artículo segundo, precisa que “son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

En tal virtud, esta ley nos ilustra sobre las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y asimismo, señala la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público, y que debemos acatar puntualmente los servidores públicos para evitar incurrir en responsabilidades que podrían ser sancionadas mediante amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del puesto; sanciones económicas e inhabilitación o sanciones de carácter penal en casos de responsabilidades más graves. Es por ello, que es aconsejable conocer y observar de manera puntual las disposiciones de este documento.

Otras Leyes y disposiciones por demás importantes en el quehacer público son las que a continuación citamos:

III.6. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.⁵

Para comprender la importancia de esta Ley en las funciones de compras gubernamentales y en la ejecución de las obras públicas es fundamental referirse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en especial para este caso al artículo 134 que es donde se fundamenta esta Ley y, cuyo texto a continuación transcribimos:

“**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, **se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

⁵ D.O.F.20-08-2001,Ediciones fiscales,2007

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Como podemos observar este precepto Constitucional rige de manera precisa los criterios aplicables en los procedimientos administrativos utilizados por la Administración Pública para la formación de los contratos administrativos y para la selección de cocontratantes, en los procesos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios así como en la contratación de obras Públicas.

De igual manera la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, instituye los preceptos para los procesos de contratación: El Artículo Primero de esta Ley nos ilustra su objeto fundamental: “**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la

planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza,.....”

Es una herramienta básica para los servidores públicos que son nombrados responsables de las áreas de administración de recursos materiales o de adquisiciones, ya que existen diversos mecanismos de compra; adquirir una gama interminable de bienes y servicios que requieren las distintas unidades administrativas que conforman las Instituciones Públicas para el desempeño de sus funciones; que deberán adquirirse dentro del marco legal en tiempo y forma de manera transparente. Es responsabilidad del servidor público, evitar incurrir en posibles inconformidades y responsabilidades en todos estos procesos. La siguiente observación nos ilustra sobre este último comentario. “Cuando los procedimientos administrativos de selección del cocontratante (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa) no se efectúan de acuerdo con los principios y normas que regulan su emisión, dichos procedimientos se encuentran viciados de ilegalidad, lo cual provoca la extinción de los actos viciados e incluso puede provocar la nulidad del contrato que llegue a celebrarse.”

De igual forma el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece las disposiciones reglamentarias para el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley, por lo que también deberá ser un complemento del material de consulta en la ejecución de procesos administrativos de esta importante función.

III.7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma y su Reglamento.

Artículo 1.- La presente Ley es de orden Público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación,

gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

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.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley. Cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo, este acto quedará sujeto a este ordenamiento.

No estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se realizarán conforme a lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y estarán regidos por esta Ley únicamente en lo que se refiere a los procedimientos de contratación y ejecución de obra pública.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo. Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

III.8. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.⁶

Este documento nos llevara de manera ordenada y precisa la forma en que se deben realizar los procedimientos de contratación de las Obras Públicas, que requieren la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para la construcción, remodelación y mantenimiento de Inmuebles e instalaciones; y en su capítulo Primero describe las disposiciones generales para tales propósitos:

Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

⁶ D.O.F. 19-09-2001, Reformas DOF 29-11-2006.

Para los efectos de este Reglamento se aplicarán las definiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley. Asimismo, se entenderá por:

I. Autorización global o específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente: para efectos del artículo 24 de la Ley, el calendario de presupuesto de la dependencia o entidad que autorice la Secretaría, y que se publica en el Diario Oficial de la Federación para cada ejercicio, o bien, los oficios de inversión y las autorizaciones presupuestarias previstas en las disposiciones en esa materia;

II. Bitácora: el instrumento técnico que, por medios remotos de comunicación electrónica u otros autorizados en los términos de este Reglamento, constituye el medio de comunicación entre las partes que formalizan los contratos, donde se registran los asuntos y eventos importantes que se presentan durante la ejecución de los trabajos;

III. Especificaciones generales de construcción: el conjunto de condiciones generales que las dependencias y entidades tienen establecidas para la ejecución de obras, incluyendo las que deben aplicarse para la realización de estudios, proyectos, ejecución, equipamiento, puesta en servicio, mantenimiento y supervisión, que comprenden la forma de medición y la base de pago de los conceptos de trabajo;

IV. Especificaciones particulares de construcción: el conjunto de requisitos exigidos por las dependencias y entidades para la realización de cada obra, mismas que modifican, adicionan o sustituyen a las especificaciones generales;

V. Estimación: la valuación de los trabajos ejecutados en el periodo pactado, aplicando los precios unitarios a las cantidades de los conceptos de trabajos realizados. En contratos a precio alzado, es la valuación de los trabajos realizados

en cada actividad de obra conforme a la cédula de avance y al periodo del programa de ejecución.

Asimismo, es el documento en el que se consignan las valuaciones mencionadas, para efecto de su pago, considerando, en su caso, la amortización de los anticipos y los ajustes de costos;

VI. Ley: la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

VII. Normas de calidad: los requisitos mínimos que, conforme a las especificaciones generales y particulares de construcción, las dependencias y entidades establecen para asegurar que los materiales y equipos de instalación permanente que se utilizan en cada obra, son los adecuados;

VIII. Obras: las señaladas en el artículo 3 de la Ley;

IX. Obras de gran complejidad: para efectos del tercer párrafo del artículo 24 de la Ley, son las obras cuya ejecución y sitio donde se vayan a realizar presenten dificultades técnicas o de seguridad para el desarrollo de los trabajos, así como aquellas que exijan urgencia en su construcción derivadas de caso fortuito o fuerza mayor. Su justificación requiere de un dictamen técnico expedido en los términos de los artículos 3, fracción XIII y 10, tercer párrafo de este Reglamento;

X. Prebases: el proyecto de bases de licitación pública que, previo a la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, se difunde en la página de Internet de la dependencia o entidad o en los medios de difusión electrónica que establezca la Secretaría de la Función Pública, para recibir comentarios para que, en su caso, se consideren en la elaboración de las bases, de acuerdo con lo señalado en el último párrafo del artículo 33 de la Ley;

XI. Proyecto arquitectónico: el que define la forma, estilo, distribución y el diseño funcional de una obra. Se expresará por medio de planos, maquetas, perspectivas, dibujos artísticos, entre otros;

XII. Proyecto de ingeniería: el que comprende los planos constructivos, memorias de cálculo y descriptivas, especificaciones generales aplicables y particulares que permitan llevar a cabo una obra civil, eléctrica, mecánica o de cualquier otra especialidad;

XIII. Servicios: los mencionados en el artículo 4 de la Ley, y

XIV. Superintendente de construcción: el representante del contratista ante la dependencia o la entidad para cumplir con los términos y condiciones pactados en el contrato, en lo relacionado con la ejecución de los trabajos.

III.9. Ley Federal de Bienes Nacionales.⁷

Esta Ley establece:

“I.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación;

II.- El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

III.- La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles;

IV.- Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal;

⁷ D.O.F. 20-05-2001

V.- Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales;

VI.- Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, y

VII.- La normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.”

Muchas dependencia y entidades de la Administración Pública tienen en sus inventarios cantidades importantes de equipos y bienes muebles, vehículos maquinaria etc., obsoletos y en mal estado que ya no son útiles para el servicio, los acumulan ocupando espacios ociosos que generan gastos innecesarios, que además incrementan los costos de activos de su patrimonio.

Durante mi experiencia como servidor público pude comprobar que la mayoría de dependencias y entidades presentan este problema, muchas ocasiones por desconocimiento o por negligencia o temor a tomar decisiones para desincorporar este tipo de bienes y dejan a las administraciones venideras este problema y no lo resuelven. Otras instituciones carecen de mobiliario y equipo que mediante traspasos podrían ser beneficiados por medio de programas de rehabilitación de mobiliario y equipo. Lo mismo ocurre con el patrimonio inmobiliario de Dependencias y Entidades, y quizás representa una problemática más grave, sobre todo por el deterioro de los inmuebles propiedad de la nación que no tienen programas adecuados de mantenimientos o bien, se mantienen propiedades que ya no son rentables para el Estado y por otra parte ocupan oficinas en arrendamiento, lo cual genera grandes fugas de recursos federales. Hasta hace poco ya se ha puesto mayor atención a esta problemática a través del organismo denominado CABIN, dependiente de la Secretaría de la Función pública.

En este orden de ideas, los bienes patrimoniales de la Administración Pública Federal, deben de estar debidamente asegurados para preservar los valores y en su caso la reposición de estos. Para tales efectos la Secretaría de la Función Pública, emitió los **“LINEAMIENTOS RELATIVOS A LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS SOBRE BIENES PATRIMONIALES, A CARGO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL”**⁸, que son las reglas para la contratación de seguros patrimoniales y que en su caso se deberán llevar a cabo con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Cabe comentar que en el año de 2003 se derogan algunos de estos lineamientos y se publican **“LINEAMIENTOS RELATIVOS A LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS SOBRE BIENES PATRIMONIALES Y DE PERSONAS QUE REALICEN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**⁹, entre otros aspectos en razón de que Aseguradora Hidalgo, S.A. dejó de tener el carácter de Entidad Paraestatal y fue vendida a la Cia. Aseguradora Met Life, S.A. DE C.V., Aseguradora Hidalgo, S.A. como Empresa del Estado era rentable y operaba con números blancos, pero la enajenaron como otras tantas para financiar el gasto público.

Una herramienta indispensable para el desempeño de la función pública, es sin duda el **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, en el cual, es la hemerografía autorizada para la divulgación de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia. Es recomendable que los servidores públicos consulten habitualmente la publicación para estar actualizados en las disposiciones de carácter oficial.

⁸ D.O.F. 2-05-94

⁹ D.O.F. 24-10-2003

CAPÍTULO. IV. IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LA ECONOMÍA PÚBLICA.

La economía tiene como objetivos fundamentales, preservar e incrementar los bienes del Estado, en este contexto la Administración Pública Federal es el ente que tiene a su cargo cuidar que estos objetivos se cumplan. Al Estado le corresponde ordenar, regular, vigilar el funcionamiento de las instituciones y prestar los servicios públicos y tiene la facultad de intervenir directamente en las actividades productivas a fin de favorecer y colaborar en el desarrollo social y económico del país.

“El Estado se encuentra alejado de las concepciones liberales que sugieren su marginalidad en los procesos económicos. La economía de Estado pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la vida económica”.¹

El Estado funciona como organismo de vigilancia de las instituciones, como promotor y actor de la actividad económica. El gobierno debe intervenir en la regulación del aparato productivo, que además de su función de imponer y conservar el orden, debe sentar las bases para que los recursos se administren de tal forma que la sociedad alcance bienestar social. Los mecanismos que se utilizan para alcanzar este objetivo, integra la política económica.

La política económica, se auxilia de varios instrumentos entre los que destacan las finanzas públicas y la política fiscal, que son un conjunto de estrategias que se utilizan para influir en la economía. En resumen, el estado debe de participar en la economía.

El Estado a través de sus Servidores públicos administra los recursos materiales de que dispone. Guerrero Orozco, nos dice que: “La Administración pública se

¹ Guerrero Orozco, “El Estado y la Administración Pública en México”, pp. 17-38, INAP, 1989

ocupa del hombre, en todos sus aspectos. Cuida de él, le da comodidades, lo protege; pero ello no lo hace con un sentido altruista, está muy lejos de hacerlo, porque su único objeto es el Estado.” Y continua diciendo, “Aquí no caben consideraciones éticas, sino científicas ya que una sociedad de pobres empobrece al Estado; que una sociedad de ricos enriquece al Estado. Estas frases nos hacen reflexionar en el sentido de que en la medida que se administren de manera eficiente los recursos se garantizan el desarrollo y crecimiento de las instituciones Públicas, favoreciendo el crecimiento económico en beneficio de las sociedades respecto de satisfacer las necesidades de derecho a la educación, trabajo digno, salud e integridad personal.

IV.1 Responsabilidad del servidor público como administrador de los recursos federales

Como ya hemos analizado el individuo que accede a una posición como servidor público, tiene una infinidad de responsabilidades para cumplir con su función, dentro de estas responsabilidades está la de conocer el marco jurídico que le obliga a cumplir con una serie de disposiciones en los procesos administrativos para el cumplimiento de objetivos y metas; por lo tanto, conlleva la función de controlar, es decir vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros en la ejecución de los programas y prioridades para lo que fueron asignados así pues debe ejercer control sobre las operaciones contables, presupuestales y patrimoniales.

Los servidores públicos deben garantizar la optimización de los recursos humanos, materiales y económicos de que dispongan para el cumplimiento de sus funciones en los encargos que les sean conferidos. En tal razón, es importante que tengan conocimientos sobre el manejo de recursos humanos para supervisar, coordinar y dirigir la implantación y cumplimiento de planes, programas, metas y objetivos; saber delegar atribuciones y funciones, ejercer facultades en materia laboral, cuidar la observancia de las disposiciones relacionadas con su desempeño; conocimientos sobre el marco jurídico que regulan los aspectos

presupuestarios de los recursos federales, de inventarios, almacenes, normatividad sobre adquisiciones y en algunos casos sobre obra pública y sobre todo en las responsabilidades administrativas sancionables en las que se pueden incurrir como servidores públicos. En la práctica se puede observar que el servidor público designado como responsable en posiciones de administración de recursos materiales, dentro de sus funciones deberá conocer la normatividad en materia de presupuesto; para ello tendrá que recurrir a las disposiciones reglamentarias en la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos de las partidas presupuestales que le competan por ejemplo: podríamos citar las partidas de gasto corriente en lo referente al capítulos 2000, materiales y suministros contempladas en el clasificador por objeto del gasto como son las partidas: 2101 Materiales y artículos de oficina, 2102 Material de limpieza, 2105 Materiales y útiles de impresión y reproducción, 2106 Materiales y útiles para el procesamiento en equipos y bienes informáticos y partidas de los conceptos 2200 Productos alimenticios, en los casos que sea necesario considerar este rubro; 2300 Herramientas, refacciones y accesorios; 2600, Combustibles, lubricantes y aditivos. Solo por mencionar algunas de uso frecuente; las cuales deberán ser determinadas en base al comportamiento del ejercicio correspondiente, es decir, a los consumos promedios mensuales, debiendo considerar que el presupuesto comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada ejercicio y que este, tradicionalmente se autoriza su aplicación a partir del mes de marzo de cada año, en algunas Dependencias y Entidades; por lo que es conveniente considerar una existencia de materiales básicos de dos meses a fin de no parar la operación. En este sentido, las partidas por demás importantes, son las correspondientes al Capítulo 3000 Servicios Generales, entre las que destacan, los conceptos 3100 Servicios básicos como son: 3101 Servicio Postal. 3103 Servicio Telefónico. 3106 Servicio de energía Eléctrica. 3107 Servicio de Agua. Asimismo, una partida fundamental es la que protege los bienes patrimoniales de toda Institución y que en todo momento debe ser considerada; 3404 Seguros de bienes patrimoniales. Que cubre las primas por concepto de seguros contra robos, incendios, y demás

riesgos, así como los materiales, bienes muebles e inmuebles y todo tipo de valores registrados en los activos. En los contratos de seguros patrimoniales la compañía aseguradora debe precisar que el seguro prevalece a partir de las 00:00 horas del 1 de enero a las 24:00 horas del 31 de diciembre de cada año.

El concepto 3500 que corresponde a los Servicios de Mantenimiento y Conservación entre otras, las partidas 3501 Mantenimiento y Conservación de Mobiliario y Equipo; 3502 Mantenimiento y Conservación de Bienes Informáticos; 3503 Mantenimiento y conservación de maquinaria y Equipo; 3504 Mantenimiento y Conservación de Inmuebles. 3505 Servicios de Lavandería, Limpieza, Higiene y Fumigación. 3506 Mantenimiento y Conservación de Vehículos terrestres, Aéreos y Marítimos.

De igual manera deberán preverse las partidas de gasto de inversión, 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, que incluye las partidas correspondientes a la adquisición de mobiliario, equipo, bienes informáticos, vehículos y edificios, predios para oficinas y diversas instalaciones propias de la Administración Pública para el desarrollo de sus funciones.

En la integración de los presupuestos de egresos las Dependencias y Entidades establecerán la calendarización física y financiera para cubrir los compromisos, Establecer en que periodos necesitaran los recursos para pagos a proveedores y contratistas. En todos los casos, y en especial lo referente a servicios generales es recomendable programar la contratación a finales de cada ejercicio, con el propósito de iniciar el siguiente ejercicio presupuestal con los servicios contratados garantizando la continuidad de estos en todo momento. Para tales efectos es procedente solicitar anticipadamente autorización a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para realizar los procesos licitatorios de contratación del siguiente ejercicio; considerando que los compromisos que se contraigan serán con cargo al presupuesto del siguiente ejercicio. No obstante, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 59 permite prorrogar hasta por tres meses los servicios contratados previendo la continuidad de los mismos. A fin de eficientar los procesos de contratación, y en

atención a lo establecido en el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 43 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que corresponda, se publican los montos de actuación para contrataciones mediante invitación a cuando menos tres personas y por adjudicación directa; para que las Dependencia y Entidades estén en posibilidad de programar adecuadamente los procesos de contratación para que los bienes y servicios se reciban de manera oportuna. Existen casos que la falta de programación provoca retrasos importantes en la recepción de bienes y /o en la prestación de servicios, en detrimento de las funciones sustantivas lo que refleja ineficiencia en los procesos.

Igualmente, es muy importante promover el establecimiento e integración del Comité de Adquisiciones y en su caso el de Obra Pública, al inicio de cada ejercicio, a fin de someter a su consideración el programa anual de adquisiciones así como los casos correspondientes a licitaciones públicas con plazos recortados y aquellas contrataciones que deban realizarse mediante el procedimiento de adjudicación directa por encuadrarse en algunos de los supuestos del artículo 41 de la LAASSP debidamente fundados y motivados.

Debemos tener presente que la administración de contratos por la Administración Pública Federal representa erogaciones de gasto público, por la que la realización de estas operaciones contractuales, debe contar con la existencia de una partida presupuestal con fondos disponibles, a la cual se aplicara el gasto previamente autorizado.²

Los responsables de llevar a cabo los procesos de contratación a través de licitaciones públicas deberán de ser muy cuidadosos en la planeación del mismo, desde la emisión de las convocatorias, la elaboración de las bases y anexos técnicos así como el desarrollo de los distintos eventos, con el propósito de evitar

² Daniel Ramos Torres, Licitación Pública en el Marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación Vigente y la Jurisprudencia. P . 158, Escuela Nacional de Administración Pública. 2004.

posibles inconformidades que desvirtúen la transparencia del proceso. Debemos recordar que la información establecida en las bases deberá prevalecer en todo momento; los licitantes utilizan cualquier escollo de las bases para inconformarse. Las bases contienen los requisitos jurídicos, técnicos y económicos a que sujeta la preparación y desarrollo del contrato administrativo.

Asimismo, recomendamos que en las juntas de aclaraciones de bases, seamos muy cuidadosos en las respuestas sobre las preguntas que formulen los licitantes, ya que lo que allí se diga quedará asentado en las actas correspondientes a dichos eventos.

El dictamen técnico establecido en el artículo 36 bis de la LAASSP debe argumentar de manera fundada y motivada las razones para aceptar o rechazar propuestas; siempre es conveniente realizar un análisis preciso y detallado, en el que participen tanto el área técnica como administrativa a fin de unificar criterios en el dictamen que sirve de base para emitir el fallo y la adjudicación correspondiente.

También recomendamos que antes de formalizar los contratos, se revise la página de la Secretaría de la Función Pública para verificar que los posibles proveedores a los cuales se les vaya a adjudicar el contrato, no se encuentren sancionados y estén imposibilitados para celebrar contratos con la Administración Pública Federal. Y en la medida de lo posible se realicen visitas a los domicilios fiscales de los proveedores; durante nuestra experiencia como servidor público pudimos constatar que algunos proveedores no contaban con la capacidad instalada que garantizara al Estado el debido cumplimiento de los contratos suscritos con ellos; personalmente realizamos visitas a algunos de ellos y se verificó que no contaban con oficinas, ni personal y equipos, ya que eran locales o domicilios privados que carecían de infraestructura mínima para el cumplimiento del contrato. Estas situaciones ponen en riesgo la erogación de recursos federales.

Es de mencionar que el gasto público federal representa un volumen importantísimo y ejerce una gran influencia sobre las decisiones del gasto privado antes de la inversión por las expectativas, y después en el gasto de inversión y

consumo. Cabe citar las ventajas de una política de gasto en relación con otras políticas económicas, en el sentido de que el gasto crea directamente demanda de bienes y servicios e ingresos, es decir, que impulsa simultáneamente el gasto, el Ingreso y la producción nacionales.³ Es de tal magnitud el gasto público que definitivamente influye en el proceso de desarrollo económico del país; en tal virtud los administradores de estos recursos participan directa o indirectamente en el crecimiento de nuestra economía.

IV.2. La garantía de la eficiencia del Administrador Público.

El Servidor público debe garantizar el cumplimiento de programas y metas, así como desarrollar su función de manera eficiente y eficaz; para ello es indispensable que este debidamente informado del marco jurídico que rige el ejercicio de sus funciones. Para ser eficiente, se tiene que estar capacitado para desempeñar el puesto en el que se designe, cumplir con las expectativas del perfil del mismo.

El Servidor Público debe tener verdadero espíritu de servicio, atender sus responsabilidades de manera congruente es decir, coherencia de propósitos y los objetivos que se persiguen y coadyuvar al cumplimiento de las leyes así como observar puntualmente las Políticas, Bases y Lineamientos de las Instituciones en las que presten sus servicios. Es posible constatar que infinidad de servidores públicos designados en puestos sustantivos, desconocen que por normatividad se debe de contar con este último instrumento que desarrollan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, fundamentados en la leyes y reglamentos, para manejar distintas actividades administrativas es decir, las reglas de operación en materias de: adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios de diversa naturaleza; contratación de obra pública, mantenimientos de inmuebles; formalización de compromisos económicos, así como políticas de pago a proveedores y contratistas; criterios para la asignación de vehículos, su mantenimiento, bitácoras de servicio; las reglas para la contratación de seguros

³ Anguiano Roberto, Las Finanzas del Sector público, UNAM, 1968

patrimoniales y de reaseguramiento. La contratación de telefonía móvil; dotación y asignación de armas de fuego para elementos de seguridad; el manejo de archivos; manejo de residuos sólidos, entre otros. En este sentido, se deben implantar los manuales de procedimientos, que contengan como mínimo los procesos administrativos en los que se consignen los objetivos y alcance de los mismos, los diagramas de flujo del proceso; formatos y políticas de firmas; a saber procedimientos en materia de recursos materiales: Adquisiciones, Obra Pública,

Inventarios, Almacenes, Control de gestión. En materia de Servicios Personales: Contratación de personal, Remuneraciones, Licencias, Vacaciones, Incapacidades, entre otros.

Existe la idea de que la administración pública, es una práctica, y lo es en efecto, pero todo comportamiento humano también lo es, y esto no impide su conocimiento sistemático, su construcción conceptual. Precisamente porque es una practica profesional a nivel académico superior, la administración pública constituye una materia de indudable interés científico. El pragmatismo, no es argumento para soslayar la indudable necesidad de considerar la administración pública como objeto de estudio científico.⁴

De igual manera en los últimos años, la administración pública preocupada por el mejoramiento de su quehacer administrativo, a ingresado en las técnicas modernas de optimización de procesos mediante la certificación de sistemas de gestión de calidad en ISO 9000, derivado de la demanda de respuestas a sistemas eficientes que garanticen soluciones y resultados en materia de administración y transparencia en la aplicación de recursos federales.

Así pues, el administrador público debe esforzarse por cumplir su función y volverse un investigador de tiempo completo de nuestra realidad administrativa. Mientras más capacitado este en la materia mejor podrá desempeñar su función.

⁴ Guerrero Orozco, Cuaderno de Cultura universitaria, UNAM, 1981

CONCLUSIONES

La forma de organización del Estado Mexicano dentro de sus funciones fundamentales es la de lograr el desarrollo integral de la sociedad. De ahí que el Estado tenga como máximas prioridades; planear, promover y orientar sus acciones e inversiones hacia un equilibrado y sano desarrollo socioeconómico.

El cumplimiento de estas funciones se garantizan a través de los Órganos de Gobierno y muy especialmente por la acción del Poder Ejecutivo en sus niveles Federal, Estatal, y Municipal a quienes le corresponde administrar los recursos y las acciones para lograr los objetivos de la sociedad que gobierna.

El actor central en la gestión de la administración pública es la burocracia. Esta organización representa la catapulta de las políticas públicas implementadas en el rubro y en ella el gobierno encuentra parte importante de la legitimidad necesaria para la efectividad de sus políticas. Esto ha motivado a investigadores y funcionarios a realizar investigaciones sobre el comportamiento de la burocracia y su impacto en la administración pública, con resultados las más de las veces contradictorios. Para algunos estudiosos, es necesario reducir en forma drástica el tamaño de la burocracia, y por lo tanto de su poder de negociación; para otros, el proceso debe ser gradual y con topes mínimos para poder capitalizar ese enorme poder gremial en beneficio de la propia gestión pública, algunos más argumentan que con solo cambios de filosofía y de conducta es posible desarrollar una burocracia más productiva.

Existe en todo el mundo el convencimiento de que una burocracia excesiva se traduce, inevitablemente, en una acumulación de poder tal que aquella logra poner en la práctica sus intereses particulares por encima de los de la sociedad entera; la participación política ahora se restringe a su seno donde se reclutan parcialmente los miembros de la clase política. Cuando la burocracia viene a acumular los poderes de la decisión política y los de ejecución administrativa, formales o informales, la burocracia se convierte en un grupo de presión, en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del interés general generando ineficiencia y poca productividad en el sector público.

Es decir, el marco institucional vigente sigue sin producir incentivos para un cambio real en la administración pública que beneficie a la sociedad en conjunto.

Por consiguiente, es conveniente que los servidores públicos se preocupen por su capacitación en la (o las) materias en las cuales desempeñen su función. Actualmente existen una conveniente variedad de opciones para capacitación; Diplomados, Especializaciones, cursos, talleres,...entre otros que permiten prepararse en distintas ramas de la Administración Pública.

El servidor público se convierte en un administrador de proyectos ya que para el cumplimiento de metas establecidas dentro de los objetivos públicos existen variables de costos, programas y calidad. La administración de los proyectos incluyen habilidades, talento y esfuerzos de un grupo de personas, instalaciones herramientas y equipos; información, sistemas, técnicas y recursos económicos.

Desafortunadamente en el Sector Central o Paraestatal, se sigue con la práctica de designar a personas que no cuentan con la experiencia y capacidades para la función que deben desempeñar. En la realidad, desempeñan sus responsabilidades de manera por demás empírica, en algunos casos de manera irracional; en el proceso de aprendizaje toman decisiones desafortunadas en perjuicio del Estado, la institución y de sus trabajadores, en la que prestan sus servicios. Ejemplo de este comentario es el hecho de que en la administración del presidente Fox, se modificó de manera arbitraria, el escudo en documentación oficial sin atender a las disposiciones de la **Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales**.¹ Que estipula en el Capítulo segundo. De las características de los Símbolos Patrios:

“ARTÍCULO 2o.- El Escudo Nacional está constituido por un águila mexicana, con el perfil izquierdo expuesto, la parte superior de las alas en un nivel más alto que el penacho y ligeramente desplegadas en actitud de combate; con el plumaje

¹ Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1984
Última reforma publicada DOF 21-01-2008.

de sustentación hacia abajo tocando la cola y las plumas de ésta en abanico natural. Posada su garra izquierda sobre un nopal florecido que nace en una peña que emerge de un lago, sujeta con la derecha y con el pico, en actitud de devorar, a una serpiente curvada, de modo que armonice con el conjunto. Varias pencas del nopal se ramifican a los lados. Dos ramas, una de encino al frente del águila y otra de laurel al lado opuesto, forman entre ambas un semicírculo inferior y se unen por medio de un listón dividido en tres franjas que, cuando se representa el Escudo Nacional en colores naturales, corresponden a los de la Bandera Nacional.

Cuando el Escudo Nacional se reproduzca en el reverso de la Bandera Nacional, el águila mexicana se presentará posada en su garra derecha, sujetando con la izquierda y el pico la serpiente curvada.”

De igual manera el Artículo 56 de la Ley en cita establece las sanciones a que se harán acreedores quienes no acaten las disposiciones de la misma e indica: “ Las contravenciones a la presente Ley que no constituyan delito conforme a lo previsto en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, pero que impliquen desacato o falta de respeto a los Símbolos Patrios, se castigarán, según su gravedad y la condición del infractor, con multa hasta por el equivalente a doscientas cincuenta veces el salario mínimo, o con arresto hasta por treinta y seis horas. Si la infracción se comete con fines de lucro, la multa podrá imponerse hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo. Procederá la sanción de decomiso para los artículos que reproduzcan ilícitamente el Escudo, la Bandera, o el Himno Nacionales.” ²

No obstante, no se tiene conocimiento de las penalizaciones que debieron aplicarse a los infractores de esta Ley. Este comentario, es sólo una muestra de la gravedad de las posibles responsabilidades en las que incurren algunos servidores públicos por el desconocimiento, falta de oficio y desinformación, en

² Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero de 1984
Última reforma publicada DOF 21-01-2008.

que pueden incurrir al ser designados sin la formación adecuada a la función en la que sean designados,

La Ley del Servicio Profesional de Carrera es un paso trascendental para la selección acertada de profesionistas, siempre y cuando se cumpla. El Artículo segundo de la disposición a la letra dice “El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.” Sin embargo en la práctica difícilmente se lleva a cabo esta tarea; ya que en la generalidad no se aplica.

El desempeño capaz, dedicado, eficiente, eficaz de los servidores públicos contribuiría de manera impactante en el mejoramiento de la economía. Como ejemplo, estas ideas las podemos ver reflejadas en la indebida utilización de los excedentes petroleros en la administración foxista, se dilapidó en un gasto corriente improductivo y la falta de visión de largo plazo limitó con mucho un alcance productivo en la infraestructura de Pemex. Todo esto apoyado en la carencia de una eficiente aplicación de las herramientas enunciadas a lo largo de este ensayo.

Como propuestas para mejorar su desempeño en el corto plazo insistimos, es la urgente capacitación de los individuos que pretenden u ocupan una posición en la administración pública centralizada o paraestatal.

Establecer mecanismos que incentiven una verdadera vocación de servicio a las nuevas generaciones que serán los líderes en el manejo de los recursos federales.

Fortalecer el desarrollo productivo auspiciado por el Estado, pero apoyada eficientemente en los elementos de la administración pública federal.

Ante el panorama de crisis económicas por las que atraviesa la economía mundial, nuestro país esta ante un reto de tal magnitud que requiere que quienes administran los recursos, lo realicen de manera tal que las consecuencias se reflejen en mejoras sustanciales en aprovechamientos productivos, que impulsen el desarrollo, para crear nuevas fuentes de empleo, que las inversiones que realiza el Estado reflejen administraciones inteligentes.

Contribuir de alguna manera a establecer las condiciones para que los recursos se usen de manera eficiente y participar en el desarrollo de nuevas técnicas que mejoren la productividad en la Administración Pública.

BIBLIOGRAFIA

Ayala Espino José.- Economía del Sector Público Mexicano Editorial Esfinge.-2ª edición.

Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones una Revista de las teorías Modernas del Estado, Miguel Porrúa Editores, 2004. p. 252.

Anguiano Roberto, Las Finanzas del Sector público, UNAM, 1968

Carlos Ruiz Sacristán “La reestructuración del Sistema Burocrático”, en María Elena Vázquez Nava (coord.). La administración pública contemporánea de México. México, Secogef-FCE, 1993

Castelazo, José, “apuntes sobre teoría de la Administración pública, 1977

Clasificador por objeto del Gasto, D.O.F. 13-oct.-2000

Daniel Ramos Torres, Licitación Pública en el Marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación Vigente y la Jurisprudencia. Escuela Nacional de Administración Pública. 2004.

Decreto para el Establecimiento de los ministros fechado 8-XI-1821 véase en México a través de los informes presidenciales (MATIP), La administración pública, vol.5, T,1. México Secretaría de la Presidencia 1976.

Dwight Waldo, La administración pública del cambio social, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974.

Echebarria, Koldo, Informe sobre la situación del Servicio Civil en America Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2006

Exposición de motivos de la 15ª, reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994. RAP, reformas a la administración pública, México, INAP. Núms. 83,90.

Florencio José, Política y Administración en México (1934-1978) México INAP. 1980.

García Cárdenas Luís.”Antecedentes y desarrollo de la Administración Publica Federal en México” INAP. Num. 54 abril-junio de 1983

Guerrero Omar, “La carrera administrativa en México” RAP. La administración y el Pluralismo, México. INAP, No. 96.

Guerrero Omar. Las raíces borbónicas del Estado Mexicano México, UNAM

1996.

Guerrero Orozco, Cuaderno de Cultura universitaria, UNAM, 1981

Guerrero Orozco, El Estado y la Administración Pública en México, 1989

Guerrero Amparan, Juan Pablo. Consideraciones sobre la instrumentación del servicio civil en México. Centro de Investigación y Docencia Económica, Septiembre de 2000

Horst Pietschmann. Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en la Nueva España. Un estudio político administrativo. México F.C.E 1996

Leonard D. White, "Introducción al Estudio de la Administración Pública" 1964

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento. D.O.F.20-08-2001, Ediciones fiscales,2007

Ley Federal de Bienes Nacionales, D.O.F. 20-05-2001

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, D.O.F.13-03-2003, Ediciones fiscales,2007

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F.2006; Última Reforma D.O.F. 02-06-2006

Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1984. Última reforma publicada DOF 21-01-2008.

Lineamientos Relativos a la Contratación de Seguros Sobre Bienes Patrimoniales y de Personas que Realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, D.O.F. 24-10-2003

Lineamientos Relativos a la Contratación de Seguros Sobre Bienes Patrimoniales, a Cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, D.O.F. 2-05-94

Ostrom, Elinor, The intellectual Crisis in American Public Administration, Alabama University Press, Tuscalosa 1973

Pardo María del Carmen. "La nueva estructura del gobierno", Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 51 Enero-Marzo 2001

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, México, Secretaria de la Controlaría y Desarrollo Administrativo.2001.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. D.O.F. 19-09-2001, Reformas DOF 29-11-2006.

Roberto Rives Sánchez, Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940 México INAP, 1984

Stiglitz Joseph E. La economía del sector público. Publicado por Anthony Boch*Editor.Barcelona.2000 Impreso en España pag.11

Theo Toonen, Public Sector Reform in Westem Europe, documento presentado en la conferencia sobre Sistemas Comparados de Servicio Civil, Indiana, Bloomington, abril 5-8-1997