



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**

---

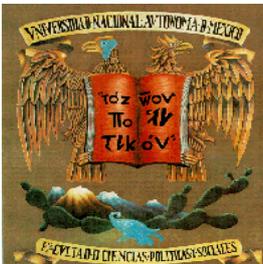
---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PROPUESTA PARA SISTEMATIZAR LA GESTIÓN DE LOS  
RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ESTUDIO DE UN CASO  
(PROCURADURÍA AGRARIA).**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA  
OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,**



**PRESENTA**

**JOSÉ ARTURO ESTRADA LEYVA**

**Director de Tesina: Lic. Edgardo René Villasana Rivero**

**Ciudad Universitaria a Febrero de 2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## AGRADECIMIENTOS

Esta tesina, si bien ha requerido de gran esfuerzo y dedicación, es resultado de un verdadero deseo de superación, un reto personal necesario para lograr nuevos objetivos, para cristalizar nuevas metas académicas, para dar un buen ejemplo a mis amadas hijas.

Primero quiero dar gracias a **Dios Nuestro Señor**, por darme la fuerza y la salud necesaria para cumplir con mis obligaciones, por iluminar mi mente en todo momento y por haber puesto en mi destino a todas aquellas personas que han sido mi apoyo durante todo el camino de mi vida y sobre todo a los (las) que me han motivado para mi formación profesional.

De manera muy especial a María Elena, mí siempre amada Mamacita que con su ejemplo de fortaleza, lucha y honestidad me enseñó que todo debe ganarse trabajando. Gracias por guiarme siempre por el camino de la educación, por tu confianza, por tu paciencia, por todo tu cariño, amor y comprensión. Tu siempre me has inspirado para alcanzar mis metas, tu esfuerzo lo hemos convertido en un triunfo.

Quiero agradecer a Andrés, mi papá que desde pequeño me enseñó a levantarme cada vez que me caía, que me indicó que el resultado de las cosas depende de uno mismo, que cuando uno se compromete, da su palabra y hay que cumplirla, que generalmente todos quisiéramos haber nacido en la cima de la montaña, pero que la verdadera experiencia, la felicidad y el crecimiento se dan mientras uno la está escalando. Como me hubiera gustado decirle muchas veces que lo amo, una vez más, antes de que muriera...

Agradezco a Fernando, María Elena, Roberto, Andrés, Elvira y Leticia, mis queridos hermanos y hermanas, a sus esposas (sos) y a mis adorables sobrinos (Blanca, Alfonso, Verónica, Roberto, André, Brenda, Xaviera y Alonso), porque he aprendido infinidad de cosas diferentes de cada uno de ellos, me han enseñado que la vida debe ser compartida. Siempre me han dado la fortaleza necesaria para seguir adelante, con su ánimo, su alegría, su ejemplo y su total apoyo.

A Norma, mi querida esposa, por soportar mis desvelos, por todo su amor y comprensión para cumplir con el deber ser, por sus cariñosos consejos, por su compañía en los momentos buenos y malos de mi vida, por estar pendiente de la educación de mis hijas en mis tiempos de ausencia. Conocerte, significó iniciar nuevamente la vida. Para nuestras amadas hijas Laura Estephanía y Paola Mariana que son el motor de mi vida y que significan la razón de mi existir, les dedico esta Tesina.

Para Elia Graciela mamá de mi esposa, por su confianza y comprensión, a Elia y Ana Laura, mis queridas cuñadas que como una extensión del amor de una familia me han sabido aceptar y compartir con sus queridos hijos, mis adorables sobrinos, de momentos inolvidables de felicidad.

La conclusión de la presente Tesina no hubiera sido posible sin la cooperación desinteresada del Lic. Edgardo Rene Villasana Rivero que como Director de la

misma siempre me brindo su apreciable tiempo, tuvo confianza en mi trabajo y la capacidad para guiar mis ideas, tuvo la paciencia de platicar y escucharme, agradezco por brindarme atinadamente sus mejores consejos para orientar los temas y darles la congruencia para su mejor comprensión. Su orientación ha sido importante para el trabajo que hemos realizado juntos Siempre lo recordaré con todo mi agradecimiento y estimación. Gracias Maestro por su amistad.

Aprecio y doy las gracias a mis queridos Maestros José Manuel Jaidar Cerecedo, Victor Manuel Nájera de la Torre, Cornelio Rojas Orozco y Sergio Camacho Mendoza, que atinadamente el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Coordinador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales solicitó su colaboración para ser Sinodales en la revisión de la presente Tesina. Cada uno de ellos aportó de acuerdo a su especialidad, sus conocimientos para corregir y mejorar diferentes aspectos, brindándome en todo momento su más cordial apoyo y amistad. Les estoy muy agradecido por facilitarme su tiempo, aportando y sugiriendo valiosas observaciones.

Debo agradecer de manera especial al Maestro Gabriel Valenzuela Mejía, por su calidad humana, por su siempre atenta y efectiva colaboración, por su destacada capacidad para orientar al alumnado sobre las diferentes gestiones, por sus oportunas respuestas a las diferentes inquietudes durante el desarrollo del presente trabajo, por su amplia y sincera amistad desde el primer momento y siempre. Muchísimas gracias estimado Lic. Gabriel Valenzuela Mejía.

Mi más sincero agradecimiento al Lic. José I. Díaz Pérez por su empeño en la formación permanente de servidores públicos profesionales, mi más amplio reconocimiento por su impresionante profesionalismo en la Administración Pública, por las facilidades otorgadas para la realización de las diversas gestiones para la elaboración de la presente Tesina. Gracias Lic. José I. Díaz Pérez por darme esta invaluable y maravillosa oportunidad de formación académica, gracias por su amistad.

Con todo el respeto y sincero agradecimiento para el Lic. Alvaro Rafael Rodríguez Garza por sus constantes y sabios consejos de desarrollo y superación, por su impecable ejemplo de superación personal, su incomparable calidad humana, sencillez y rectitud, por su total apoyo para la elaboración y término de la presente Tesina, por su agradable y robusta amistad. Toda mi vida le estaré agradecido por ayudarme a concluir ésta etapa para obtener este logro que significa mi estabilidad emocional y sobre todo familiar.

Quiero expresar también mi más sincero agradecimiento a mi amigo y Compadre Oscar Arringtón Martínez por su entusiasta y constante apoyo para el logro de la presente Tesina, por sus notables consejos de superación, por su ánimo hacia un mejor nivel de vida emocional, espiritual e intelectual, por tu apoyo como amigo en buenas y malas. Gracias Oscar por tu amplia y cordial amistad.

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra "Alma Máter", por existir y reunir a los mejores maestros para la formación de profesionales en todos los campos del saber, en pro del mejoramiento de nuestro querido México. Gracias por los múltiples servicios y por las enseñanzas impartidas.

**PROPUESTA PARA SISTEMATIZAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS  
MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL, ESTUDIO DE UN CASO  
(PROCURADURÍA AGRARIA).**

**T E S I N A  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, OPCIÓN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,**

**P R E S E N T A: JOSÉ ARTURO ESTRADA LEYVA**

**ÍNDICE**

<b>PROEMIO .....</b>	<b>1</b>
<b>Apartado 1. LOS RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES.</b>	
1.1 EL ESTADO.....	5
1.1.1 Origen.....	5
1.1.2 Concepto de Estado .....	6
1.2 EL GOBIERNO .....	9
1.2.1. La División de Poderes.....	10
1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	12
1.3.1. Concepto .....	12
1.3.2. Administración pública centralizada.....	14
1.3.3. Administración pública paraestatal .....	15
1.4 LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL.....	16
1.4.1. La teoría mecanicista.....	18
1.4.2. Teorías organicistas .....	19
1.5 LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL .....	21

1.5.1 Principios normativos.....	21
1.5.2 Aplicaciones del término gestión .....	22
1.5.3 Concepto de administración .....	28
1.5.4 Tipos de administración.....	29
1.5.5 El proceso de gestión de recursos .....	30

## **Apartado 2. LAS ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

2.1 EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO .....	37
2.2 DISPOSICIONES GENERALES.....	39
2.3 DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN... 41	
2.4 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA.....	45
2.5 DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.....	46
2.6 TIPOS DE LICITACIÓN PÚBLICA.....	47
2.6.1 Elaboración de las Convocatorias mediante el nuevo sistema.....	47
2.6.2 Junta de Aclaraciones .....	49
2.6.3 Acto de presentación y apertura de proposiciones.....	49
2.6.4 Emisión del fallo .....	50

## **Apartado 3. LOS ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

3.1 ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS.....	53
3.2 NORMATIVIDAD EN SERVICIOS GENERALES.....	54
3.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES .....	55
3.4 LA SISTEMATIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES.....	60
3.4.1. Administración de documentos.....	60
3.4.2. Administración de riesgos.....	61
3.4.3. Servicio de Fotocopiado, enmicado y engargolado .....	62

3.4.4. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y contratación de servicios .....	62
3.4.5. Asignación de espacios y adaptación de inmuebles.....	63
3.4.6. Conservación y mantenimiento de inmuebles .....	63
3.4.7. Servicio de transportación, traslado y mensajería .....	64
3.4.8. Servicio de seguridad y vigilancia.....	65
3.4.9. Servicios de telefonía .....	65
3.4.10. Servicio de intendencia e higiene .....	66

**Apartado 4. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

4.1. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN INTEGRAL PARA LA OPTIMIZACIÓN DE FUNCIONES EN LAS ÁREAS DE RECURSOS MATERIALES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES ....	69
4.2. VENTAJAS.....	79
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>83</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS .....</b>	<b>87</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>97</b>

## **P R O E M I O**

El avance Tecnológico ha rebasado todas las expectativas de nuestros pensamientos. Los Administradores Públicos tenemos la obligación de aprovechar todas las herramientas que la modernidad nos presenta para desarrollar nuestras habilidades y al mismo tiempo vincular el conocimiento científico y tecnológico en el mejoramiento de nuestras actividades cotidianas, facilitando la operación de situaciones rutinarias y simplificando los trámites de cada procedimiento inmerso en la Administración de los Recursos Humanos, Financieros, Materiales, Servicios Generales y Sistemas de Información.

El tiempo presente nos muestra que en lo referente a la Administración de Recursos Humanos la aplicación de los avances tecnológicos ha facilitado el manejo sobre el control de los ingresos del personal, la aplicación de exámenes de ingreso, la impartición de cursos de capacitación, la certificación de capacidades para la ocupación de puestos de mayor jerarquía, el manejo automatizado de las nóminas, tanto para efectuar los pagos, controlar el historial laboral de cada uno de los miembros de la institución como para efectuar los descuentos en nómina, por faltas o retardos, entre otras funciones importantes.

En algunas organizaciones utilizan los sistemas para el manejo inteligente de acceso permitido o restringido a los centros de trabajo, de acuerdo a la información y al nivel jerárquico de cada uno de sus empleados, mediante una credencial con *chip*, misma que registra la hora de entrada y salida.

En lo referente a la Administración de Recursos Financieros, los paquetes y/o sistemas de cómputo han facilitado la operación para llevar a cabo los controles de contabilidad y del gasto presupuestal, la elaboración de reportes periódicos, la revisión de auditorías, los cierres de cada año y en fin todo lo relacionado al manejo presupuestal, contribuyendo notablemente en la adecuada y oportuna toma de decisiones en los niveles directivos, al disponer de manera homogénea, ordenada, oportuna y veraz de toda la información.

En el manejo y administración de los Recursos Materiales estos Sistemas de Cómputo han facilitado el manejo de controles, elaboración de informes, el registro y elaboración de los procesos de Licitaciones en sus diferentes modalidades y así mismo en el cumplimiento de la normatividad establecida para el envío de la información vía Internet a la Secretaría de la Función Pública.

La introducción de estos Sistemas de Información en el ámbito del Gobierno Federal ha contribuido en el desarrollo de nuevas formas (tecnológicas) para administrar con mayor eficiencia y eficacia las actividades y funciones que se realizan en la administración pública y avanzar así en una mejor prestación de los servicios que se proporcionan a la ciudadanía y contribuir así en el proyecto de modernización de la ciudad que los mexicanos deseamos.

Con estas herramientas se ha logrado dar adecuado seguimiento y control en la aplicación de los Programas de Simplificación de Procesos Administrativos, a fin de obtener las metas y objetivos gubernamentales, apoyados en la incorporación de nuevas tecnologías que nos facilitan el acceso a la información tales como leyes, reglamentos, normas y políticas, que nos orientan para el manejo asertivo de los recursos propiedad de la nación.

El presente proyecto de sistematización de los recursos materiales, arrendamientos y servicios, invita a los estudiosos de la Administración Pública Federal a iniciar una nueva etapa en el rediseño de la metodología y de los diversos procedimientos administrativos, para conseguir reducir la complejidad, cara al mejoramiento de la productividad en el trabajo y una administración más ágil y flexible que redunde en el desempeño de las funciones y el logro de los objetivos de desarrollo de nuestro país.

Dicha evolución pretende que los trámites se encuentren interconectados y supervisados electrónicamente, proporcionando elementos de transparencia, rapidez, sencillez y organización que no sólo hagan que funcione adecuadamente el nuevo sistema sino que también facilite la incorporación y el uso de las nuevas tecnologías para desburocratizar las actividades de carácter rutinario.

Las estructuras de organización en las dependencias gubernamentales han realizado esfuerzos de carácter individual en la aplicación sobre el manejo de sistemas en procesos desarrollados fundamentalmente para facilitar la resolución de actividades complejas, sin embargo, no han sido planeadas con un enfoque de sistema integral para que el funcionamiento de todas sus áreas de apoyo administrativo funcionen de manera coordinada dentro de cada dependencia.

La clave para lograr los objetivos con mayor claridad radica en convertir este conjunto de actividades dispersas en un todo funcional que pueda proporcionar una mayor veracidad en la información que se obtenga, una mayor productividad en el trabajo, que reduzca los tiempos de respuesta y redunde en un ahorro importante en los costos administrativos de las instituciones, una vez que se determinen los programas de distribución de uso y rehúso de bienes muebles e inmuebles entre las diferentes dependencias, coordinadas por la elección de una de estas mismas, situación que se manejará en el Apartado 4 de este estudio.

Esta idea de implantar el proyecto de sistematización en el que se incluya la adecuada coordinación de los procesos y procedimientos de la Administración de Recursos Financieros, Materiales y Servicios Generales representa grandes retos pero a su vez interesantes ventajas en cuanto a la productividad en el trabajo y en el manejo de información confiable y oportuna para la acertada toma de decisiones. Es importante señalar que para el logro de este objetivo es necesario contar con el respaldo y la voluntad política de los más altos niveles directivos en la planeación, organización, dirección y control en cada una de las dependencias gubernamentales, con lo cual los resultados de su aplicación se irán demostrando en el mediano y largo plazo.

La instalación de este tipo de tecnologías sobre la integración de sistemas, hoy día, ha posibilitado que los aspectos técnicos y administrativos sean más sencillos que nunca.

El presente trabajo se estructura en 4 Apartados que incluyen las ventajas y conclusiones en los cuales se desarrolla el objetivo general del tema de investigación, de acuerdo con el siguiente orden:

### **Apartado 1.**

En el primer Apartado se describen los orígenes del Estado, las diferentes acepciones de su concepto y clasificación, el Gobierno y la relación indicativa de la división de poderes y los diferentes órdenes de Gobierno en México, la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal y el concepto de gestión en el ámbito de los recursos materiales, por destacar la importancia de éstos como función de apoyo al desempeño de las áreas sustantivas en la Administración Pública. Se hace notar la importancia que tiene el poder de compra del Gobierno Federal como medio para la adquisición de bienes y la contratación de servicios que funcionan de soporte para su operación.

### **Apartado 2.**

El segundo Apartado se refiere al tema de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, ya que constituye uno de los puntos más importantes para identificar los fundamentos jurídico – administrativos en los que se encuentra sustentada, los aspectos de carácter general que deben ser considerados en la fase de planeación, programación y presupuestación que se realiza para la elaboración del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Se muestra además, un punto sobre la implementación del nuevo sistema de integración de funciones, mismo que indica las acciones que los responsables de estas áreas deben ejecutar para ir proporcionando la información referente a las distintas etapas de la planeación para la compra de bienes y la contratación de servicios que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se mencionan los diferentes procedimientos de contratación y las etapas para realizar las licitaciones con la finalidad de indicar las actividades que deberán realizarse para contar con el proyecto de diseño de convocatorias, formatos, escritos, actas, contratos, etc. para agilizar sus procedimientos.

### **Apartado 3.**

En el tercer Apartado se destaca la importancia de contar con una adecuada administración de servicios, que estén encaminados a la satisfacción de las necesidades operativas y administrativas, basados desde luego en el marco normativo vigente. Se plantean y describen dos tipos de clasificación de los

servicios generales y se señala la manera de iniciar con la sistematización para eficientar la prestación de los mismos, dicha sistematización estará inicialmente a cargo de una empresa especializada en este campo y será licitada de acuerdo con las necesidades de la propuesta de integración de funciones.

#### **Apartado 4.**

Finalmente en el cuarto Apartado se abordó la propuesta para la sistematización de los recursos materiales, partimos de la administración de sistemas como un conjunto o un todo formado por partes conectadas y orientadas a un mismo propósito para lograr una coordinación integral de todos sus elementos. Se menciona la importancia de la gestión de los recursos gubernamentales y se incluye un esquema simplificado en el que se presenta la aplicación del nuevo sistema de integración de funciones.

Las ventajas que proporciona esta propuesta de implantación e innovación, se desglosan en la penúltima parte de este apartado, indicando los múltiples beneficios de la tecnología moderna.

Como colofón de la investigación, se presenta un apartado de conclusiones en el que se manifiesta que la propuesta pretende abarcar desde la planeación integral y participativa que contempla el quehacer público en materia de administración de recursos materiales hasta su evaluación y ajuste permanente, sistematizando las tareas individuales y colectivas.

Lo que deseo es aportar un punto de vista desde la opinión del Administrador Público ante la inminente escasez de recursos y el imperativo de eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad. La planeación y la sistematización de la función pública con una orientación hacia la satisfacción de las necesidades de la población, es lo que permitirá a nuestro Gobierno estructurar sus acciones de acuerdo a lo que va a hacer, cuando, donde y quienes serán responsables de la ejecución y resultado de sus acciones.

## APARTADO 1. LOS RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES.

Para comprender el entorno de la gestión de los recursos gubernamentales es conveniente enunciar algunos conceptos, que nos permitirán ubicarlo en su debida dimensión, a saber: Estado, Gobierno y Administración Pública.

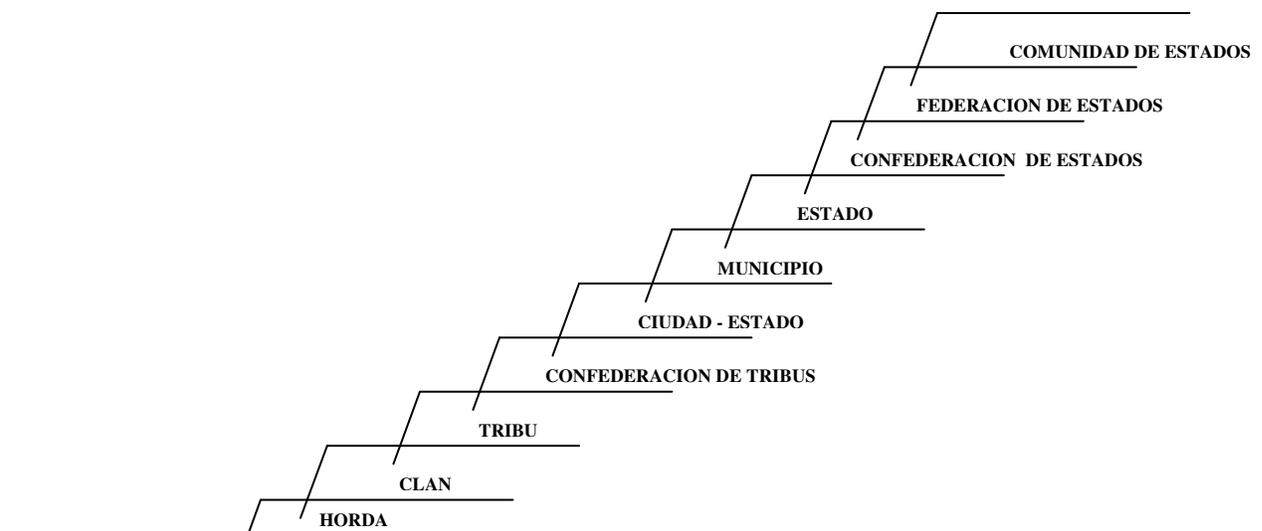
### 1.1 EL ESTADO

#### 1.1.1 Origen

El origen del Estado se evidencia desde el momento en que los individuos manifiestan en diversas formas sus tendencias de vivir en grupos, hasta construir de manera gradual diferentes tipos de colectividades. La misma naturaleza gregaria del hombre lo impulsa a convivir con otros de su misma especie, ya sea para defenderse o para subsistir en todos sus conceptos.

La convivencia es pues inherente a la condición humana y esta manifestada desde la antigüedad en la formación de los colectivos primitivos, dentro de los cuales pueden mencionarse a: la familia, la horda, el clan, la tribu. Estas llamadas colectividades pre-estatales <sup>1</sup> son consideradas categorías de análisis sociológico.

#### EVOLUCIÓN DE SOCIEDADES POLÍTICAS



Fuente.- <sup>2</sup> *Apuntes para el Diplomado el Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano.*

<sup>1</sup> Uribe Villegas, Oscar. *Multiplicidad de las Acepciones de "Estado" de Acuerdo con Franz Oppenheimer.* Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, Seminario de Construcción Linguo Natio Estatal. 1998. p. 6

<sup>2</sup> Pontífes Martínez, Arturo. *Apuntes para el Diplomado el Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano.* México, 2001. p.16

### 1.1.2 Concepto de Estado

Existen diversas disciplinas que estudian al Estado, algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, otras una estructura de poder político de una comunidad, otras ven en el Estado el cuadro geográfico en donde se llevan a cabo las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con una sociedad, otras lo contraponen a la sociedad, algunas lo equiparán con la nacional y otras con el poder.

El Estado generalmente se define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. En la concepción de Hans Kelsen uno de los más nombrados teóricos en el tema, el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.<sup>3</sup>

De acuerdo con lo anterior el concepto de Estado, suele usarse en ocasiones como sinónimo de sus componentes o se le confunde con los términos nación o país. Cabe mencionar que cuando se menciona el término “nación” se subraya uno de los elementos del Estado: la población, mientras que, cuando se hace referencia al vocablo “país”, se destaca el territorio.<sup>4</sup>

Otros autores refieren que el Estado es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y de donde ejerce acciones de soberanía y coerción: a él corresponde el monopolio de poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne: sus decisiones se basan en leyes y tiene carácter de obligatoriedad general; constituye una forma de dominación territorial; y también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, así como el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.<sup>5</sup>

El concepto de Estado conduce necesariamente a su relación con el poder como posibilidad de imponer la voluntad de dicho Estado dentro de una relación social, es decir, siempre que exista un fin legítimo que cumplir debe contarse con la capacidad necesaria para ejecutarlo. Por ello el poder público puede concebirse como la capacidad o fuerza legítima que tiene el Estado para hacer cumplir sus decisiones y realizar sus fines.

En este sentido, una de las tesis centrales de Max Weber es: “el Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y es una condición intrínseca a todo Estado”.<sup>6</sup>

El siguiente esquema tiene como propósito identificar al poder público como basamento del Estado para el ejercicio del monopolio de la fuerza legítima en el marco de los límites que le impone el orden jurídico.

---

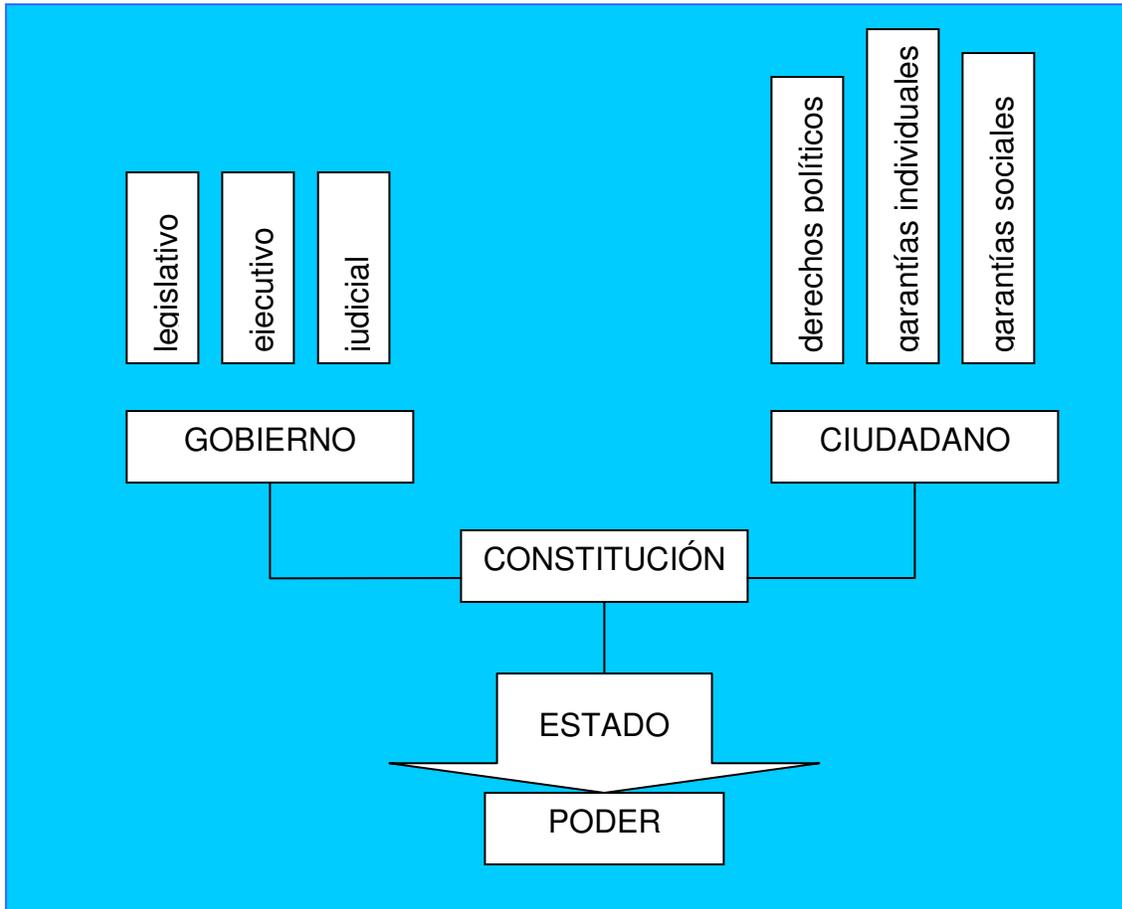
<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. México. Porrúa. p. 36

<sup>4</sup> Mas Araujo, Manuel. *La Política*. México. Porrúa, 1998, p. 23

<sup>5</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Limusa, 1986, p. 112

<sup>6</sup> Max, Weber. *Estado y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 130

## ESTADO Y PODER



Fuente: <sup>7</sup> *La Política*

Aristóteles en su libro “La política” lo percibía como la “polis”, la cual se conformaba por la comunidad política llamada ciudad, haciendo referencia a que la ciudad surgía por naturaleza y que era anterior a la familia; la unión de varias comunidades o agrupaciones dan como resultado una polis, la cual existe por naturaleza, de ahí la afirmación de que el hombre es por naturaleza un animal político<sup>8</sup>.

Según Jean Bodino, debe diferenciarse claramente entre el Estado y el gobierno. Estado puede constituirse en monarquía y, sin embargo, sea gobernado popularmente si el príncipe reparte las dignidades, magistraturas, oficios y recompensas igualmente entre todos, sin tomar en cuenta la nobleza, la riqueza y la virtud. Para “Bodino “...la república es un recto gobierno de varias familias y de lo

<sup>7</sup> Mas Araújo, op. cit. p. 24

<sup>8</sup> Aristóteles, *La Política*, Libro Primero, México. Porrúa. 1992

que les es común con el poder soberano”. “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república<sup>9</sup>.

Carlos Marx dice que “... el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases”.<sup>10</sup>

Federico Engels contempla al Estado como “...producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables que ella es importante para conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren así mismas y no devoren a la sociedad en una lucha estéril, para eso fue necesario un poder situado aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y ese poder que brota de la sociedad, pero se coloca por encima de ella y se divorcia cada vez más de ella, es el Estado”.<sup>11</sup>

De acuerdo con Ignacio Pichardo Pagaza, el concepto de “... Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a lo que ha hecho frente la Ciencia Política, desde los tiempos clásicos. ... Existe una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo estatal, que se denomina Teoría General del Estado.”

Una de las partes de la Teoría del Estado se centra en explicar el significado, para lo cual se acude a diversas teorías, a saber: las organicistas, las sociológicas, las jurídicas y las integracionistas.

La teoría organicista establece que el Estado es un ente parecido a los seres humanos, donde su nacimiento y desarrollo biológico es similar al de los humanos, por lo que para esta teoría el Estado es una estructura con identidad propia, el cual realiza una gama compleja de funciones.

Las teorías sociológicas consideran al Estado como una unidad colectiva o de asociación, donde diferentes individuos se ponen en comunicación para un solo fin, el de establecer un poder de acuerdo a las voluntades de los miembros de los órganos directores y de los miembros que constan éstos. Aquí se incluye la Teoría Marxista del Estado.

Las teorías jurídicas conciben al Estado identificado con el derecho, afirman que el Estado es una persona, entendida como unidad jurídica basada en realidades jurídicas y no reduciéndose a ficciones; no pertenece al mundo de la naturaleza pues pertenece al mundo de las normas y de los valores, se identifica al Derecho y al

---

<sup>9</sup> *Antología de la Materia Gestión de los Recursos Gubernamentales*, Compiladores: Domínguez Trejo, Carlos y Fernández Puente, Fernando, México, UNAM, FCPS, Centro de Estudios en Administración Pública, Sistema de Universidad Abierta, Enero 2006.

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 30

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 30

Estado pues la problemática estatal es problemática jurídica. El Estado se concibe como orden jurídico.

Las teorías integracionistas, se basan en analizar los elementos que integran al Estado. Existen diversidad de opiniones sobre cuáles y cuántos lo forman, aquí para su estudio y como contexto del proceso de gestión de recursos gubernamentales, tomaremos tres aspectos: población, territorio y poder público.

La población es el conjunto de habitantes ubicados en un territorio, los cuales conviven. El pueblo es la totalidad de ciudadanos que como entidad política integra el Estado, pues no todos los nacionales de un Estado tienen derechos políticos, solo las personas que satisfagan determinados requisitos de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 30 y 34.

El territorio es el elemento geográfico donde el Estado ejerce su poder y la Constitución Mexicana en su Artículo 42 lo manifiesta en toda la extensión del territorio nacional, incluyendo islas, mares y arrecifes, entre otros.

El tercer elemento del Estado es el poder público, el cual tiene como característica básica la soberanía, entendida como el supremo poder del Estado y que viene a ser el poder público.

Retomando a Pichardo Pagaza, podemos decir que el pueblo es el titular de la soberanía, ya que éste confirió el poder al Constituyente la facultad de organizarlo jurídicamente. El poder público es la soberanía del Estado.

## **1.2 EL GOBIERNO.**

Un elemento importante del Estado es el Gobierno, se le puede considerar como la organización política a la que la sociedad le otorga atribuciones y se encuentra facultada para ordenar y reglamentar la vida en sociedad. El gobierno es el arte visible del Estado, es el conjunto de órganos e instituciones que determinan la orientación política de un país.

Existen tres tipologías clásicas para considerar las formas de gobierno, a saber:

- a) La de Aristóteles (monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos).
- b) La de Maquiavelo (monarquía y república) y
- c) La de Mostesquieu (monarquía, república y despotismo).<sup>12</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano, indica que en el lenguaje usual gobierno es "... sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo".

---

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 31

Podemos entender al gobierno de dos maneras: a) un gobierno que tiene funciones diferenciadas y específicas del Estado y b) la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado realiza sus funciones específicas de carácter legislativo, ejecutivo y judicial.

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

Tenemos entonces que el poder político y potestad del Estado necesariamente ha de ser enfocado con una finalidad, el bien común de la sociedad. El Estado se materializa en el gobierno, quien lleva a cabo tareas que la sociedad solicita.

“Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado, compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc...”)

### 1.2.1 La División de Poderes

En México la división de poderes se encuentra plasmada en el Artículo 49 constitucional,<sup>13</sup> que dice:

“El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”

Las funciones del **Poder Ejecutivo** se encuentran enmarcadas en el Artículo 80 constitucional, que a letra dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La función del ejecutivo es realizar y cumplir lo establecido en las leyes, es decir tiene la facultad de ejecutar lo que se ha plasmado en la legislación, para ello se auxiliará de los funcionarios y empleados de la administración pública, que van desde los secretarios de estado hasta otros de menor categoría.

De acuerdo al Artículo 50 de la Constitución, el **Poder Legislativo** de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados, que representa a la población nacional y otra de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

---

<sup>13</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 24-Agt.-2009, p 35

Este poder se encuentra investido para la creación de leyes y es el pueblo el que realiza estas actividades a través de sus representantes.

El **Poder Judicial** se establece para administrar justicia, este órgano es el encargado de la función judicial en México, es el que asume la función de dirimir las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes; se encuentra enmarcado en el Artículo 94 de la Constitución, que a la letra indica: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

### RELACIÓN INDICATIVA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

<b>GOBIERNO FEDERAL</b>		
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	<b>PODER EJECUTIVO</b>	<b>PODER JUDICIAL</b>
<b>Congreso de Unión</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Senadores.</li> <li>• Cámara de Diputados.</li> </ul>	<b>Presidente de la República</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración Pública Centralizada.</li> <li>• Administración Pública Paraestatal.</li> </ul>	<b>Suprema Corte de Justicia de la Nación.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de la Judicatura Federal.</li> <li>• Tribunales Colegiados de Circuito.</li> <li>• Tribunales Unitarios de Circuito.</li> <li>• Juzgados de Distrito.</li> <li>• Tribunal Electoral de la Federación</li> </ul>

Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 24-Agt.-2009

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

El Estado mexicano se organiza bajo un sistema federal, en donde coexisten dos ámbitos de soberanía: la de la Federación y la de los Estados constitutivos de éstas. Así mismo, existen diferentes potestades o competencias jurisdiccionales, que se

denominan ordenes de gobierno, establecidos de acuerdo con los artículos 40, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son: de orden federal, de orden estatal y de orden municipal.

### ORDENES DE GOBIERNO EN MÉXICO

Orden	Poderes	Integrantes
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legislativo</li> <li>▪ Ejecutivo</li> <li>▪ Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congreso de la Unión</li> <li>▪ Presidente de la República</li> <li>▪ Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legislativo</li> <li>▪ Ejecutivo</li> <li>▪ Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Congreso Local</li> <li>▪ Gobernador</li> <li>▪ Tribunal Superior de Justicia</li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuntamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidente Municipal</li> <li>▪ Síndico Procurador</li> <li>▪ Regidores</li> </ul>

Fuente: *Ibid.*

Este cuadro resume la organización de los órdenes de gobierno en México. La composición de estos en función del principio de división de poderes establecido para los ordenes federal y estatal, ya que en el caso del orden municipal éste se encuentra gobernado por un ayuntamiento como cuerpo colegiado que preside el Presidente Municipal, quien también tiene bajo su responsabilidad la conducción de la administración pública municipal.

## 1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### 1.3.1 Concepto

El término administración proviene del latín *administratio*. La palabra está compuesta por: *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar); se utilizaba entre los romanos para *referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas*.

El foco de *administratio* lo ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* “el que sirve o ayuda”. *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad de *magíster*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México.*, México, Porrúa. 1956, pp.22-23

Si administración significa una serie de actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad; la expresión pública que proviene del latín *publicus* significa: sabido por todos, colectivo o comunitario. En suma el ámbito de problemas y responsabilidades de la administración del Estado.

“La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente se llama actividad”. Esta situación le sirve a Lorenz von Stein para explicar que “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”.<sup>15</sup>

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Por su parte la Ley Orgánica correspondiente sancionada por el Congreso, distribuye las competencias y atribuciones de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.<sup>16</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente <sup>16</sup> establece el conjunto de normas jurídicas que determinan las formas de organización y reglas de competencia de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, mediante las cuales el Estado ejerce sus atribuciones. Mediante esta Ley, los órganos de la administración pública con una normatividad específica se dividen en dos grupos.<sup>17</sup>

## **ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presidencia de la República</li><li>▪ Secretarías de Estado</li><li>▪ Departamentos administrativos</li><li>▪ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.</li><li>▪ Procuraduría General de la República<sup>17</sup></li></ul>

Fuente: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, D.O.F 17-jun-2009., p.1

<sup>15</sup> Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía.*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1981 (1850). p. 33.

<sup>16</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, D.O.F., 17-jun-2009.

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Artículo 1°

## **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL**

- Organismos públicos descentralizados,
- Empresas de participación estatal.
- Instituciones nacionales de crédito
- Organismos auxiliares de crédito.
- Instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- Fideicomisos públicos.

Fuente: *Ibid.* p.1-2

La organización del sector público tiene, entre otras, la finalidad de establecer los mecanismos de coordinación entre entidades públicas que permitan una acción conjunta del sector público concertada y coherente, evitando duplicidades, contradicciones y desarticulación.

### **1.3.2 Administración pública centralizada**

La ejecución de la función administrativa que el Estado tiene a su cargo para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los materiales a su disposición, a fin de lograr una mejor utilización. De esta forma todas las actividades y los medios se ordenan para lograr los objetivos y asegurar una adecuada integración y coordinación de actividades.

El Estado Mexicano tiene su propia organización, conforme al Artículo 49 constitucional se estructura con tres poderes. De ellos, para realizar la función administrativa el Ejecutivo tiene su propia estructura, con características particulares, de acuerdo con las necesidades que plantea su funcionamiento.

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

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y sus fines que se proponga la administración. La centralización es una forma de organización

administrativa en la cual, las unidades y los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, las acciones y la ejecución.

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

Con base en lo anterior, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralizada, cuya estructura está integrada de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo segundo del Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

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

La jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración pública centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en línea horizontal a la coordinación de su funcionamiento, a través de la distribución de competencias.

### **1.3.3. Administración pública paraestatal.**

La “administración pública paraestatal” o descentralizada, es una de las formas que usa el gobierno para organizarse. Lo anterior no siempre fue así, recordemos que el Constituyente de 1917 no previó la existencia de una administración diferente a la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, ni tampoco la utilización de normas jurídicas que como las asociaciones o sociedades mercantiles, o fideicomisos, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que aquel contexto demandaban actividades limitadas, en comparación a las de fines del siglo XX.

Así, el 18 de noviembre de 1942, con una reforma a la Fracción XXXI del Artículo 123, apartado A, se incluyó la mención de la existencia de empresas administradas por el Estado en forma directa o descentralizada. La primera ley que reguló a este tipo de entidades se denominó “para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal” y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947. Al anterior ordenamiento siguieron otros

publicados el 4 de enero de 1966 y el 31 de diciembre de 1970, sin que todavía se les considerara como parte de la Administración Pública Federal.

En la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se estableció que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y, los fideicomisos, denominados en común como entidades, integraban la administración pública paraestatal.

Pero fue hasta la reforma a los Artículos 90 y 93 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de abril de 1981, cuando se consigna por primera vez la existencia de la administración pública centralizada y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Este tipo de organización se estableció y reguló, a la par que se iba ampliando la esfera de acción del Estado, pues al detectar que los particulares no cumplían con su cometido social, se vio en la necesidad de realizar acciones que no eran propias o exclusivas de la función pública, pero sí de interés público, o bien de cuestiones estratégicas para el Estado, cuyas acciones son respuesta a las demandas de la población, y cuya actividad se sustenta en normas que legitiman sus funciones y sus atribuciones.

#### **1. 4. LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL**

Carrillo Landeros apunta que: “El gobierno es el Estado en acción y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado tiene la responsabilidad de realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (capacitación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden).<sup>18</sup>

Desde este punto de vista, el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como aparato a través del cual el Estado ejerce su poder de dominación sobre la sociedad y, así mismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

El gobierno conduce los designios de la sociedad civil y conoce también sus demandas; asimila la problemática de la sociedad y se vincula a ésta para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el

---

<sup>18</sup> Carrillo Landeros, *op. cit.* p. 115

compromiso del Estado con ella. Éste ejerce el poder en la medida en que sus instituciones intervienen en la vida de la sociedad. La mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a vincular dos instancias: sociedad y Estado

El Estado es unidad y totalidad, es titular de la soberanía en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confinado el ejercicio de esa misma soberanía. No cabe duda que estos órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado ocupan el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; pero no se identifican pura y plenamente con el Estado. Éste es algo más: un pueblo en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política a la vez que moldea, modifica y controla al propio poder. Existen en el Estado: hombres, territorio, gobierno y fin; pero no exclusivamente gobierno.<sup>19</sup>

De acuerdo con lo anterior, se considera que el poder supremo dentro de una sociedad organizada políticamente lo constituye el gobierno. Su responsabilidad es mantener el orden y la seguridad sociales, su única justificación, la de conducir a esa misma sociedad hacia el logro de fines comunes.

El gobierno representa al Estado y actúa siempre en nombre y para beneficio de la sociedad. Sin embargo, hay casos en que el gobierno y el Estado son entidades políticas diferentes. Ello sucede en Gran Bretaña (en donde hay un Jefe de Estado y un Primer Ministro en calidad de Jefe de Gobierno). El gobierno detenta el poder político supremo, reservándose al Jefe de Estado (la Reina, el Presidente) un papel puramente representativo.

De una manera muy resumida, las dos funciones básicas de todo gobierno son: (1) conducir o mandar, y (2) servir a la comunidad. La función de conducir o mandar es estrictamente política; por su parte la de servir a la comunidad es función administrativa. Por ello se define a la administración pública como: un conjunto de servicios o apoyos que el poder político le proporciona a la convivencia social.<sup>20</sup>

Los actos o hechos políticos más importantes del gobierno (legislar, ejecutar, juzgar) se apoyan en los más importantes servicios administrativos que proporcionan como las comunicaciones, la seguridad personal y de la propiedad, la salubridad pública, la asistencia social, el fomento económico, la educación pública, entre otros.

Desde un punto de vista histórico, la mayoría de las teorías sobre el gobierno pertenecen a una de estas dos corrientes de análisis: la mecanicista y la organicista.

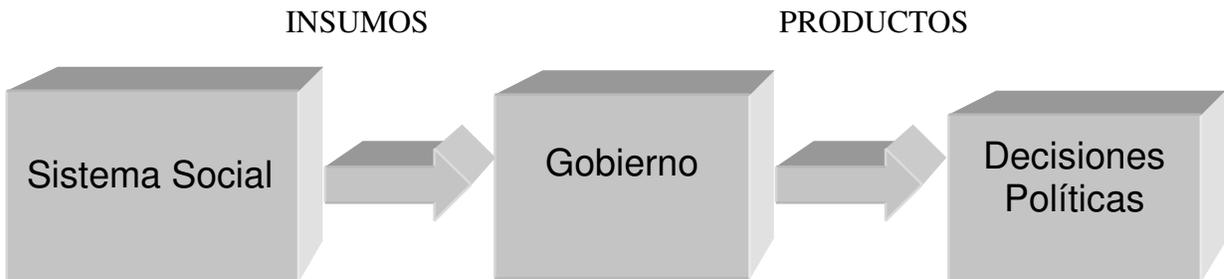
---

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 115

<sup>20</sup> Mas Araújo, Manuel, *op. cit.* p. 23.

### 1.4.1 La teoría mecanicista

Considera que la sociedad está compuesta de intereses opuestos interactivos (tanto individuales como de grupo), que tales intereses dan lugar a conflictos y que la tarea del gobierno es suavizar o resolver estos conflictos. El gobierno es, pues, un mecanismo para encontrar formas de relajar la tensión del sistema político.



En la figura anterior, suponemos que el sistema social es una sociedad nacional. El gobierno responde a una serie de insumos generados por ésta, que incluyen las costumbres y las creencias (características normativas), las clases y los intereses (características estructurales) y las preferencias y las percepciones (características del comportamiento). Las teorías democráticas de gobierno se basan en este modelo. Por eso se han consagrado especialmente a crear una serie de variables estructurales que actúan entre el sistema social y el propio gobierno.

La postura democrático-liberal se basa en esta teoría, en la que el gobierno desempeña el papel de mediador y juez en los conflictos entre partes contendientes. Los principios de la organización estructural están incorporados a la ley que sirve de marco a todas las demás formas de organización. El consenso normativo gira en torno al mantenimiento del propio marco legal.

El gobierno consolida este consenso al asegurar el cumplimiento real de la legalidad vigente. Estas teorías liberales están implícitas en las ideas de Diderot y d'Alambert, Holbach y Helvétius, Condillac y Locke, Rousseau y Hume. Es una tradición que incluye el cándido racionalismo de Voltarie y el utilitarismo equitativo de Bentham. Todos ellos tienen en común su confianza en el conocimiento individual y en la razón compartida, postura que coloca al individuo en el centro de la escena política. La racionalidad es una norma que requiere un marco en el que puedan expresarse las ideas libres y las opiniones contrarias.<sup>21</sup>

En pocas palabras, este modelo se basa en la suposición de que un sistema social está compuesto de individuos o grupos con igual derecho a ser representados. Desde un punto de vista estructural, se supone que un gobierno debe procurar una representación adecuada; desde el punto de vista conductista, que el conflicto

<sup>21</sup> *Antología de la Materia Gestión de los Recursos Gubernamentales, op. cit. p. 26*

competitivo entre los miembros del sistema social hace necesarias las formas representativas.

De esta manera se puede observar que el presente modelo tiene las siguientes características:

- La unidad en que esta basada la constitución del sistema social es el individuo.
- Se vela por los intereses individuales.
- La estructura del gobierno está construida de tal forma que se fomenta la pluralidad de intereses, mantienen el equilibrio o la armonía en el sistema social y
- El principio de la legitimidad es la equidad

De acuerdo a esto, el interés se centra en el perfeccionamiento de los mecanismos que debe usar el gobierno para promover la pluralidad de intereses. Ciertos procedimientos estructurales han sido, pues, elevados a la categoría de normas.

#### **1.4.2 Teorías organicistas.**

La doctrina clásica (al igual que muchas de las contemporáneas) no opina lo mismo. Así, por ejemplo, tanto Platón como Aristóteles relacionaban el gobierno con la evolución de la sociedad humana hacia formas superiores. El gobierno era, pues, esencialmente, un organismo educativo, que encarnaba una serie de ideales y procuraba una mayor racionalidad, orientando al Estado hacia una nueva edad de oro. Esta concepción del gobierno tuvo una tradición tan duradera como la democrática liberal. Aunque estas ideas estaban muy difundidas en la Europa medieval, fue Hegel quien las formuló de forma más coherente y Marx quien las popularizó. Marx aceptaba el concepto decimonónico de progreso, pero veía en la evolución de los más altos ideales de la humanidad una relación entre el cambio en el mundo material y el despliegue de la conciencia humana.<sup>22</sup>

No fue Marx el único en aceptar la concepción organicista del gobierno. Otros más liberales la apoyaron también como Thomas Hill Green, quien veía en el gobierno una garantía de moralidad. Herder filósofo romántico, compartía la opinión de que el gobierno era un fenómeno transitorio mediante el cual una “aristodemocracia” educaría al pueblo y crearía una conciencia política tal que el gobierno se haría superfluo. “El fin último de la aristodemocracia era, según Herder, la desaparición del estado como máquina administrativa del gobierno y su sustitución por una forma orgánica de vida social en la que la cooperación activa haría inútil toda forma de subordinación”. En términos parecidos se expresaron Fichte, Schelling y Bosquet.

---

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 27

Hoy, esta tesis sigue encontrando adeptos en áreas en vías de desarrollo, donde el gobierno se considera como el instrumento de un ideal evolucionista.<sup>23</sup>

Aunque las concepciones evolucionistas modernas colocan al hombre en el centro de su sistema, insisten en que la comunidad es el instrumento necesario para su perfección. Tales tesis son inherentes a los gobiernos revolucionarios, que se consideran a sí mismos los instrumentos de la transformación social. Dado que el gobierno ocupa un papel central, podemos afirmar que se convierte en variable independiente.



El gobierno es el instrumento mediante el cual se produce el cambio en el sistema social. Es él quien define los propósitos y objetivos de este cambio (características normativas), y su organización (características estructurales) dependerá de los medios para llevar a cabo tales propósitos. Las actividades del gobierno incluirán cuantas manipulaciones simbólicas – a través de la educación, de los medios de comunicación, etc.- sean necesarias para influir sobre el contenido y la forma de las decisiones encaminadas a producir cambios en el sistema social.”

En el primer modelo, el gobierno es una variable dependiente y el sistema social o la comunidad una variable independiente. Se considera que el poder reside en el pueblo que crea los insumos de estímulos a los que el gobierno debe proveer. En el segundo modelo, el gobierno es la variable independiente y el sistema social la dependiente. Estos sistemas tienden a centralizar su autoridad, a elevar los objetivos del gobierno a la categoría de normas y convertirlos en preceptos sagrados y éticos que definan la legitimidad.

Los gobiernos que se ajustan al primer modelo tienden a ser competitivos, pluralistas y democráticos; los que se ajustan al segundo, monopolistas, monolíticos y totalitarios.

---

<sup>23</sup> *Ibid* p. 27

## **1.5 LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

Las constantes transformaciones que se dan día con día en nuestra sociedad han obligado al sector público mexicano a efectuar diferentes estudios para poder resolver las diversas demandas de mejora en el otorgamiento de servicios que se proporcionan a la población y que están orientados a la satisfacción de sus necesidades. La excesiva carga de controles administrativos, las constantes modificaciones en las estructuras organizacionales del sector gubernamental y la necesidad de asegurar la transparencia en el manejo y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos han encaminado las acciones hacia la simplificación de los controles y al establecimiento de un marco normativo con una mayor relevancia, en busca del mejoramiento de los procesos de control y el adecuado desempeño de las áreas administrativas, promoviendo, con toda intención, la transparencia en su actuación y a la generación de un marco normativo acorde a las nuevas necesidades de desarrollo en nuestro país.

Haciendo una analogía sobre la problemática anterior, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, han buscando garantizar el manejo honesto de los recursos públicos en las dependencias y entidades, combatiendo la corrupción y facilitando las herramientas legales para su adecuada administración y sobre todo, en atención a la prestación de los servicios que se proporcionan a la ciudadanía.

A continuación se indica el marco legal que regula la administración de recursos materiales en el Sector Público:

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley de Planeación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y
- Disposiciones complementarias

### **1.5.1 Principios Normativos**

En seguida describiremos algunos de los principios normativos del sector público que habrán de tomarse en cuenta para la administración de los recursos materiales.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Hernández y Rodríguez, Sergio.- *Fundamentos de Administración*.- México, Mc. Graw Hill, 1980.

- El manejo de los recursos económicos federales estará sujeto a las bases del artículo 134 constitucional y demás leyes aplicables y será ejercido mediante los procedimientos para las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de todo tipo de bienes, presentación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realicen, adjudicándose a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública.
- La administración está basada en reglas escritas y tiende a concretarse en una organización burocrática, que es el núcleo de la administración pública moderna.
- Las tareas públicas son organizadas para mantener la continuidad, y se fundamentan en reglas claramente establecidas.
- Las reglas bajo las cuales se conducen los asuntos en la administración pública, son de tipo técnico y legal.
- Las actividades son divididas en distintos ámbitos especializados, que cumplen con los requisitos de ser sancionables y ejecutables por las autoridades correspondientes.
- Las tareas y los administradores están organizados de acuerdo con una estructura jerárquica, los mecanismos de control y el cumplimiento de las metas deben estar especificados en documentos y órdenes o instrucciones formales, de preferencia escritos.
- Los recursos de los cuales dispone la organización burocrática del sector público, deben estar diferenciados de los recursos de los funcionarios como individuos.
- Se deben inhibir prácticas patrimonialistas sobre el manejo de los recursos materiales.
- Los responsables de la administración pública no pueden apropiarse para su uso personal, de los recursos que administran las dependencias.

Los empleados públicos deberán orientarse por el principio de servicio público y el desarrollo de su vocación hacia la función pública. El cumplimiento del deber está contenido en las normas de la administración pública y en los códigos de ética inherentes.

### **1.5.2 Aplicaciones del término gestión.**

Etimológicamente el término gestión, de acuerdo con sus raíces griegas y latinas, proviene de los vocablos *gestio* y *onis*, referentes a la procuración, regulación.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*,

En el intercambio de conocimientos con profesionales que se dedican a la administración privada, pero que han profundizado en el campo de la Administración Pública, por considerarla como una sola actividad con diferencias sólo de matices en su aplicación, se pueden encontrar diferentes usos del término gestión:

A. En un sentido limitado, por lo menos se localizan dos usos. Uno relacionado con la concepción de un deseo o un negocio (gestar un negocio en el papel, en la mente) y otro que tiene que ver con la realización de diligencias ante la autoridad pública o representantes de la iniciativa privada para materializar el deseo. (Registrar una sociedad civil ante Notario Público, integrar esa sociedad o negocio en una cámara de industria o del ramo correspondiente)

En sentido limitado, la palabra gestión también se usa como sinónimo de trámite o diligencia.

B. En un sentido amplio:

Según el Diccionario Internacional de Ciencias Sociales, se asocia al acto de administrar o dirigir una empresa.

También con connotación administrativa, en el sentido de gestión de negocios. (Larousse). Hacerlos nacer y cuidar su marcha.

De manera específica, gestión es el conjunto de técnicas y sistemas de organización empleados en la dirección de las empresas y que abarcan tanto la esfera de la producción, como las previsiones de inversión.

En esta misma línea, además de lo anterior la gestión abarca el conocimiento del mercado y la política de expansión. (Diccionario Enciclopédico Planeta). Un buen gestor de negocios, es el que es capaz de ubicar a la empresa en un plano de competencia y de ventajas para obtener éxito.

El concepto de control de gestión se dio antes del advenimiento constitucional de la planeación, con sus respectivos PND y programas sectoriales que rigen en el Gobierno Federal desde 1982.<sup>25</sup> La función de estas unidades, cuya estructura se ubicaba en el más alto nivel jerárquico, consistía en darle seguimiento a los planes y programas de una dependencia específica, para ello establecían desde una estructura programática adecuada, hasta unidades de medida que reflejaban los resultados.

El control de gestión de una Dependencia se ejercía compilando los programas dispersos en sus unidades administrativas, dándoles congruencia y homogeneidad y desde luego cuidando su desarrollo.

---

<sup>25</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983

La importancia de este control de gestión radicaba en su capacidad para establecer criterios de eficiencia, eficacia y congruencia para integrar objetivos y metas a los proyectos, crearles unidades de medida y vincular todo ello al ejercicio presupuestal.

Si ejercían bien el control podían detectar desviaciones, atrasos y cumplimientos mínimos, medios y óptimos de lo previsto. Sí tenían poder podían descubrir “focos rojos” en el cumplimiento de las metas y proponer medidas correctivas con suficiente tiempo y adecuadas a las circunstancias.

Actualmente para el control de diferentes asuntos debemos tener en cuenta que gestor es sinónimo de representante. Un ciudadano prefiere tener un representante o gestor que le ayude en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales por ejemplo (declaraciones), pero también quiere tener un gestor que sea capaz de ser su intermediario ante la autoridad para lograr la satisfacción de necesidades de su comunidad (diputados actuales).

En un sentido positivo el gestor de asuntos actual, es una evolución del gestor o hacedor del pasado, que atendía fundamentalmente a los intereses de su partido o grupo político, dejando pendientes las demandas de su comunidad a la que representaba.

El uso de gestión financiera tiene que ver con la función de las contralorías, denominadas órganos de control interno, que ahora siguen de cerca el ejercicio presupuestal de una dependencia, en comunicación estrecha con las autoridades sectoriales encargadas del control de gasto.

Fundamentalmente, las Unidades Administrativas registran el gasto ejercido y deciden la aplicación en una partida determinada, a fin de cumplir con la normativa en materia presupuestal que busca no tener déficit, ni desviaciones, estar en una palabra apegados a lo programado.

La gestión antes comentada tiene que ver con la formulación y seguimiento de los presupuestos autorizados, modificados y ejercidos (enero-diciembre).

Su manejo es complejo y especializado, por lo que tienen la atribución de servir de enlaces con las autoridades que dan los recursos para el cumplimiento de los programas de trabajo. Así son responsables de la presentación de los proyectos de presupuesto, de la difusión de los presupuestos autorizados, de la comunicación de transferencias y de los ajustes que a lo largo del ejercicio sea necesario realizar para cumplir con las normas establecidas.

Para efectos de nuestro estudio y de acuerdo a los usos en la administración pública contemporánea, comprenderemos el manejo, custodia y distribución de documentos como las actividades que se realizan por un individuo con carácter de gestor para fungir como un representante que ayude en el cumplimiento de obligaciones y/o capaz de ser intermediario ante autoridades para lograr la satisfacción de necesidades.

Las contralorías denominadas órganos de control interno, realizan una verificación en estrecha comunicación con las autoridades encargadas del control del gasto, referente al manejo que efectúan los funcionarios sobre los recursos asignados a la dependencia.

Fundamentalmente, estos órganos de control interno en las dependencias del gobierno federal, revisan el gasto ejercido y verifican si fue aplicado en la partida correspondiente, y de acuerdo a los requerimientos de sus diferentes Unidades Administrativas, a fin de dar cumplimiento con la normatividad sobre programación y presupuesto vigente y con base en los planes y programas que anualmente son reportados y registrados ante las dependencias que emiten la legislación en esta materia (SHCP, SFP, etc.)

Dicha función tiene su grado de especialidad y complejidad, por lo que tiene la necesidad de estar estrechamente relacionada con las autoridades que dan los recursos para el cumplimiento de los compromisos contraídos en los programas de trabajo.

Por otro lado, los avances tecnológicos han permitido que las Unidades de Control de Gestión en las dependencias gubernamentales, dispongan de un paquete informático (Windows u otro más sofisticado), que les facilita el manejo y control de la información, mediante el cual son capturados todos los datos que sean relevantes (área de procedencia, fecha, número de documento, dirigido a, remitente, asunto o solicitud, etc.), para llevar un control sobre la atención de los asuntos o solicitudes, en el mismo se indica el funcionario al cual se le turna el asunto, la fecha en que es recibido por éste y la resolución que le da al asunto. Así mismo, se emiten reportes en forma periódica, con la finalidad de mantener a los jefes informados sobre los asuntos pendientes o en proceso de atención, con los cuales se pueden designar las prioridades para su oportuna solución.

Este tipo de aplicaciones ha contribuido en el mejoramiento sobre el control de la documentación recibida, que en muchos de los casos era ignorada, proporcionando un seguimiento eficiente sobre la resolución de los diferentes asuntos.

Los recursos financieros, tienen una íntima relación con el cumplimiento de los procesos específicos para dotar en forma oportuna y adecuada, en la cantidad y especificación correcta a todas las entidades administrativas de los recursos necesarios para que se cumplan con las acciones y actividades para el adecuado cumplimiento de sus programas de trabajo.

Los procesos administrativos más destacados en las dependencias de la Administración Pública Federal son los referentes a:

- Dotación y desarrollo de recursos humanos.
- Manejo de los recursos tecnológicos y de información.
- Abasto de recursos materiales.
- Control de las comunicaciones.
- Control de la seguridad institucional, etc.

Por otro lado, tenemos la transparencia gubernamental que entra en vigor con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>26</sup> obligando a las dependencias federales a implementar cambios en cuanto a la organización y funciones, para clasificar si el manejo de la información y su contenido, de acuerdo con la Ley, era público, confidencial o reservado.

Aunado a esto, el Archivo General de la Nación emitió los Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las entidades de la Administración Pública Federal, instruyendo que las áreas de Control de Archivos en las dependencias del Gobierno Federal mejoraran la organización, clasificación y manejo de los documentos digitalizándolos de acuerdo a los asuntos de sus diferentes áreas, con la finalidad de disponer de los asuntos y la información en forma inmediata y sistematizada, coadyuvando con esto al cumplimiento de los lineamientos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De acuerdo con esto, el público en general puede acceder o solicitar la información para la atención de sus demandas, así como la realización de diferentes investigaciones.<sup>27</sup>

Finalmente, entre otras cuestiones, esto permitió que se determinara que tipo de documentación debe ser enviada a un archivo de concentración y cual a uno histórico, con base en el marco normativo vigente para los procesos de control de la información.

De acuerdo con un artículo aparecido en el periódico Reforma, el 15 de febrero de 2005, sección cultura, según el investigador del CRIM-UNAM, Prudencio Mochi, la llamada gestión pública se ubica en el marco del sistema democrático como una alternativa posible “...no solo para países industriales sino también para aquellos con nivel intermedio de desarrollo... cuyo eje rector lo constituye la reforma del Estado.” Señala que el proceso fundamental de este cambio es la sustitución de la administración pública burocrática por una que cree y aplique nuevos instrumentos para los cambios en función de la nueva forma de gobernar en la dimensión de la administración pública.<sup>27 A</sup> Luego el citado investigador indica:

“La gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto de herramientas de gestión, proporciona además un poderoso conjunto de ideas sobre la función política que implica consolidar prácticas institucionales concretas.... De lo que se trata... es provocar “... aumentos dramáticos en efectividad, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar de las instituciones estatales.” Por lo cual, es necesario trabajar en cinco grandes áreas para lograr transformaciones profundas: “... el propósito de las instituciones, los incentivos que permitan y promuevan el logro de tales propósitos, el rendimiento de cuentas necesario para la adecuada aplicación

---

<sup>26</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), DOF, 11-Jun-2002.

<sup>27</sup> Archivo General de la Nación, *Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las entidades de la Administración Pública Federal*, DOF, 20-Feb-04.

<sup>27 A</sup> Mochi, Prudencio, “Reflexiones sobre la gestión pública”, *Publicación en el periódico Reforma*, Investigador del CRIM-UNAM, México, 15-Feb-2005.

del sistema de incentivos, la estructura del poder que subyace a los procesos de toma de decisiones y la cultura institucional.”

Adentrarse en la modernización de la administración pública implica estudiar y entender la llamada “democratización de la administración pública” donde aparecen como protagonistas los ciudadanos organizados y la sociedad civil que demanda y ejerce un control directo sobre las formas de gobernar y llevar a cabo las políticas públicas; requiere también, comprender la aparición de nuevas herramientas tecnológicas para realizar eficientemente las tareas necesarias para alcanzar el cambio cultural y organizacional; estar preparados para afrontar las consecuencias de la ampliación de la infraestructura, la conectividad, la reducción de la brecha digital y la capacitación de los servidores públicos.

La democratización de la administración pública implica desde luego fomentar las prácticas de buen gobierno, así como de todas las condiciones que permitan transparentar las actividades del gobierno.<sup>28</sup>

Es conveniente destacar en esta modernización administrativa el manejo de la transparencia, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como un instrumento imprescindible para automatizar y mejorar los servicios al público, ofreciéndose así la participación digital a la población para que ésta haga uso de la tecnología en la satisfacción de algunas de sus demandas.

El uso del término gestión como sustantivo, implica la consideración de un marco de acción, casi siempre limitado por el tiempo y por los alcances de la responsabilidad del sujeto que la ejerce.

En la administración pública, ser gestor es tener capacidad de análisis para captar demandas de la población y traducirlas en servicios, capacidad de inventiva para diseñar instrumentos y prácticas exitosas y eficaces, capacidad de dimensionar lo que significa usar recursos que no son propios, sino que son de “todos”, de toda la población, por lo tanto a ello deberse y darle satisfacciones.

El término gestión en la Administración Pública

#### **En el Pasado:**

- a) Gestión= representante, facilitador de trámites, aprontador.
- b) Control de gestión (1977-1988)

#### **En el Presente**

- a) Gestión de asuntos
- b) Gestión financiera
- c) Gestión o administración de otros recursos
- d) Unidades de control de gestión

---

<sup>28</sup> *Antología de la Materia Gestión de los Recursos Gubernamentales, op. cit. p. 17*

## En el Futuro

- a) Gestión de recursos monetarios como proceso.
- b) Gestión de la transparencia.- Organización y control de archivos activos, de concentración e históricos.
- c) Nueva gestión pública. Busca provocar aumentos dramáticos en la efectividad, la eficiencia, la adaptabilidad y la capacidad de innovación en cinco áreas de las instituciones públicas:
  1. El propósito de la institución.
  2. Los incentivos para promover el logro del propósito.
  3. La rendición de cuentas para aplicar sistemas de incentivos.
  4. La estructura de la toma de decisiones.
  5. La cultura institucional.

### 1.5.3 Concepto de administración

Administrar es un proceso a través del cual los recursos se relacionan entre sí, para formar un todo integrado, dirigido o encaminado hacia el logro de uno o más objetivos.<sup>29</sup>

El concepto de administración se puede diferenciar desde los siguientes criterios:

1. Como actividad humana.
2. Técnica o arte
3. Como ciencia social.
4. Como prestador de servicios.

Como actividad humana, es tan antigua como ser humano, ya que la característica esencial es que exista esfuerzo común para alcanzar un fin que individualmente no se podría lograr.

Como técnica es un instrumento para lograr mejor y más rápido los objetivos de una institución. Arte es el conjunto de técnicas.

Como ciencia social nace en la segunda década de este siglo, con Frederick Taylor y Henry Fayol, que ordenan el conocimiento práctico de la realización de funciones comunes de una empresa y a partir de ello establecen principios que llegan hasta nuestros días.

Por medio de la observación y la comparación de los administradores prácticos, durante períodos significativos y representativos de una vida institucional, se pueden abstraer aquellas actividades de carácter operativo o funcional (contabilidad, difusión, comunicación, etc., que desempeñan algunos administradores), de aquellas que los administradores ejecutan en común, sin importar el puesto o entidad donde se encuentren prestando sus servicios profesionales.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 20

Como prestador de servicios se traduce en la aplicación de habilidades técnicas y cumplimiento de funciones comunes para ayudar al Gobierno a cumplir con sus tareas y satisfacer las demandas de la sociedad.

Estas funciones comunes han sido identificadas y clasificadas conforme a criterios muy diversos, el más usado por la ciencia administrativa, las agrupa en planeación, organización, integración, dirección, coordinación y control, conocidas como *el Proceso Administrativo*.

#### **1.5.4. Tipos de administración**

Esta diferenciación se realiza tomando en cuenta el objeto de estudio, los recursos que se manejan, el área especializada donde se aplica.<sup>30</sup>

Por su objeto de estudio encontramos administración pública y administración privada.

Con los cambios drásticos en la conducción del gobierno, sucedidos en nuestro país a partir de 1982 cuando se introduce el modelo neoliberal, prevalece la idea de identificar como una sola a la administración pública y a la privada, se dice que no se observa ningún cambio significativo cuando el gobierno toma en sus manos la posesión o administración de una empresa privada, por ejemplo en RENAVE a partir del 29 de Agosto de 2000. Prevalece la creencia de que ciertas técnicas como la estadística, son iguales dentro y fuera del gobierno. De ahí que ciertos teóricos han llegado a la conclusión de que entre las organizaciones públicas y privadas importan más las similitudes que las diferencias.

Como administradores públicos, debemos dejar en claro que son dos tipos diferentes de administración, por lo tanto su operación es diferente y sus procesos de gestión de recursos son definitivamente distintos, como a continuación se indica:

- El gobierno existe para servir a los intereses de la sociedad, mientras la empresa comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo.
- El gobierno es, entre todas las asociaciones, quien tiene la autoridad política suprema.
- La autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia.
- La exigencia de la responsabilidad del gobierno está determinada por la naturaleza de éste y la dimensión de su poder.<sup>31</sup>

No podemos ignorar que estas características fundamentales aparecen mucho menos puras en la realidad que en la descripción teórica. Aunque existen gobiernos

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 21

que no afectan significativamente a la sociedad, que están subordinados al poder de grupos particulares, que no pueden sancionar efectivamente sus mandatos, o que en vez de servir a los intereses del pueblo ellos mismos sean instrumentos para explotarlo.

Esta caracterización del gobierno impone peculiaridades a su administración, dentro de las cuales se pueden mencionar las siguientes:<sup>32</sup>

- La tarea gubernamental es enorme, compleja y difícil.
- Las actividades que lleva a cabo el gobierno son de carácter prioritario.
- La universalidad del gobierno, hacer suponer que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el bienestar general.
- La actividad pública es inevitable, es decir, el ciudadano no puede escapar a su autoridad y tiene que adaptarse a los términos que le señale.
- El gobierno puede, en caso dado, obligar a obediencia, ya que tiene el monopolio legal del poder coercitivo.
- El gobierno es directamente responsable de la elaboración de las políticas públicas, por lo que su administración suprema es de tipo político.
- El gobierno es responsable ante el pueblo.
- Los gobernantes, desde los más altos en jerarquía hasta lo de nivel inferior, representan un poder inmenso de coacción frente al cual se requieren protecciones especiales.
- La naturaleza política del gobierno determina una extraordinaria dificultad para formular juicios respecto a la ejecución de sus actividades.

Por estos señalamientos se explican las razones por las cuales la administración pública es diferente a la privada, y sí no lo es conviene que así sea, por que de estas cualidades públicas dependen las metas sociales.

Por los recursos que se manejan en una institución, se forman diferentes subsistemas en de la administración, tales como la administración de personal, administración de recursos materiales y administración de recursos financieros.

La administración pública tiene áreas especializadas en las que se han tomado diferentes cartas de naturaleza en nuestro medio, tales como: financiera, de salud, hacendaria, de hospitales, de carreteras, etc.

Todas ellas son indispensables de considerar para lograr una buena gestión gubernamental.

#### **1.5.5. El proceso de gestión de recursos**

De acuerdo con los datos que se han venido manejando respecto a la combinación de los conceptos gestión, recursos y gobierno, podemos destacar las características básicas de lo que se entiende del concepto operativo de lo que es la gestión de

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 22

recursos gubernamentales y así mismo determinar sus alcances y su trascendencia en el ámbito de la administración pública.<sup>33</sup>

De esta manera, la gestión de recursos gubernamentales se presenta como un proceso recurrente, de naturaleza pública, por medio del cual se dota a los órganos administrativos de un gobierno, de los insumos financieros necesarios para obtener y manejar, dentro de un marco normativo específico, sus recursos de todo tipo, que se requieran, en la cantidad suficiente, en forma oportuna y con las especificaciones precisas, para cumplir con las responsabilidades a su cargo, contenidas en sus planes y programas de trabajo, de conformidad con las leyes vigentes.

Este concepto operativo contiene diversos elementos observables y por lo mismo inobjetable, a saber:

**Proceso recurrente.-** La denominación de proceso dentro del campo administrativo no es nueva, ya que considerada como ciencia, tiene su origen en los estudios de los llamados padres de la administración científica (Frederick Taylor y Henry Fayol), mismos que usaron el concepto para poder describir a las funciones que todos los integrantes de una empresa deberían realizar, tales como la planeación, la organización, la dirección y control. Estos pensadores concibieron al proceso administrativo como una serie de fases concatenadas y que se repiten cíclicamente.

Los seguidores de esta corriente científica han determinado un número de fases del proceso acorde con el ámbito donde se aplica, así tenemos que algunos autores indican que el proceso tiene cinco fases o funciones generales, otros seis y algunos más hasta siete. (Previsión, planeación, organización, integración, dirección, control y coordinación)

Actualmente y dentro de las corrientes de administración de calidad, un proceso es la combinación de métodos, materiales, máquinas, personas, ambiente laboral y personas para producir bienes o servicios. El proceso es uno de los tres pilares indispensables para alcanzar la calidad en la administración, los otros son: el enfoque al usuario y el trabajo en equipo.

Recordemos que la administración de excelencia o de calidad, se ha venido difundiendo en México, desde hace unos 15 años entre las empresas privadas, que la usaron como una filosofía adecuada para producir más y mejores productos, basados en la concepción de una organización por procesos y no por funciones, carente de estructuras rígidas, pues se trabaja en equipo, y sobre todo con la visión de obtener productos que satisfagan al usuario, tanto en el final del proceso como en las fases intermedias.

En el sector público, la administración de calidad, con sus pilares, como es el de estudio de los procesos, es una tendencia que fue impuesta en la administración

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 37-42

del Dr. Ernesto Zedillo, como un medio adecuado para reducir estructuras y cambiar la mentalidad de los servidores públicos. Con este enfoque se ha pretendido orientar los esfuerzos hacia el usuario, con base en el trabajo en equipo y en la medición de los resultados, todo esto con la finalidad de la satisfacción de la ciudadanía..

La gestión de recursos gubernamentales, no es entonces una función o una unidad administrativa, tampoco un procedimiento o una mecánica. El término proceso implica algo más complejo que la simple presencia de elementos diversos, algo más amplio que una macro función, algo más que la cooperación entre los participantes, algo más que la necesaria negociación de intereses; implica la posibilidad de mezclar todo armónicamente para coadyuvar el logro de un fin.

Para terminar este segmento, diremos que el proceso se considera recurrente, en tal sentido de que se repite cíclicamente, cada vez con mayor volumen e intensidad. Esta repetición se da no obstante que en su concepción inicial, el teórico pueda prever que no sea necesario, en un gobierno como el de nuestro país, la asignación de recursos gubernamentales que se integra en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se tiene que discutir y revisar anualmente, por muchas personas, como es el caso de los legisladores, ya que las necesidades de la población son cambiantes por naturaleza y es indispensable captarlas y sistematizarlas para poderlas atender.

**Naturaleza pública.-** El concepto de gestión de recursos gubernamentales, deben ser obtenidos, discutidos y usados por entidades de tipo público, que de acuerdo con la experiencia y la práctica administrativa, no se concibe la idea de que el proceso pueda ser transferido a la iniciativa privada, ni en parte ni totalmente, vamos ni siquiera compartido en ninguna de sus fases.

La gestión es de tipo público, ya que el proceso lo realiza una entidad llamada gobierno que existe para servir a los intereses de la sociedad y tiene la autoridad política suprema, conferida por la población a través de su voto y por lo mismo le puede exigir sea responsable ante ella misma.

El proceso de gestión gubernamentales únicamente es de naturaleza pública, sin posibilidades de cambiarla, ya que el responsable es el gobierno, cuya tarea es enorme, compleja, difícil y su realización supone que debe resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el bienestar común.

**Órganos administrativos de un gobierno.-** El concepto de gestión, incluye este elemento, en un sentido total, sin excluir a ninguna entidad de carácter público que tenga alguna responsabilidad delegada o concedida por ley. El proceso de gestión abarca a todo el aparato público de servicios, no sólo al poder Ejecutivo, sino también al Legislativo y al Judicial; incluye a todos los niveles de gobierno, tanto federal, como estatal y municipal. Se consideran a los órganos centralizados y a los descentralizados, y a todos aquellos donde los recursos públicos son la base para su

acción administrativa, independientemente de que esos órganos tengan otras fuentes de ingresos o adquisición de sus bienes, ya que lo que los hace ser públicos es el hecho de que deben apegarse a normas de carácter público.

**Dotación de insumos financieros.-** El concepto se refiere con este elemento a la parte central o fundamental de la gestión, las que algunos consideran como la indispensable para que exista acción administrativa en los órganos que deben cumplir con alguna responsabilidad ante la población.

El recurso financiero, no obstante ser importante, no es precisamente el eje de la acción administrativa, pero sí la parte central del proceso de gestión, ya que tal como se concibe en nuestro sistema, este debe apegarse a un proceso legislativo en su fase de discusión y aprobación, a una vigilancia minuciosa en su fase de ejercicio y resultados y a normas técnicas muy especializadas en su fase de planeación.

La fase más publicitada y difundida, que es la presentación de un anteproyecto de presupuesto (Recurso Federal) ante la Cámara de Diputados Federal, es el meollo para hacer realidad la dotación de insumos financieros, ya que en él se indican entre otras cosas las fuentes de ingreso, los montos de dinero a obtener y las aplicaciones que le darán a lo largo de un año de ejercicio, en una palabra, es el recurso Federal.

Tal vez por ello, algunos analistas, le dan tanta importancia al recurso financiero, pero debemos recordar que por sí sólo no es suficiente para que el Gobierno cumpla con sus obligaciones, ya que es indispensable que también existan recursos humanos, materiales, tecnológicos y de información, mismos que se adquieren por medio de procedimientos específicos y regulados por normas precisas, ciertamente no tan publicitados, ni tampoco discutidos por los órganos legislativos, pero sí tratados por especialistas en cada materia.

**Lo necesario del proceso de gestión para obtener y manejar.-** Tiene como eje central la obtención y manejo del recurso financiero, pero no en abstracto, sino con intencionalidad bien definida y acotada. Expresamos con la palabra “necesarios” el calificativo que será constante en la obtención y manejo de los recursos para la acción administrativa.

Por necesario en la obtención, quiere decir de acuerdo a la doctrina neoliberal, lo exacto, lo preciso, ni más, ni menos. Esto significa que lo que se obtenga estará en razón directamente proporcional a las funciones que se van a cumplir para satisfacer las necesidades sociales y que, desde luego, ya habrán sido previamente detectadas y valoradas, así como traducidas a programas de trabajo.

Lo necesario en el manejo de recursos, significa un estricto apego a las normas que rigen el ejercicio y el uso de los recursos, de acuerdo a la doctrina neoliberal, ninguna desviación de lo autorizado, ninguna distracción de lo programado.

**Recursos en cantidad suficiente, oportuna y con especificaciones completas.-**

Estos atributos, incluidos en el concepto de gestión, ayudan a caracterizar mejor el proceso. Desde luego no son nuevos ni exclusivos de este proceso, se usan para designar por ejemplo el proceso de abastecimiento de bienes y servicios materiales, se incluyen con más o menos palabras en nuestra Constitución y en la Ley de Adquisiciones... significan atributos que son verdaderos valores y objetivos que marcan la conducta de los servidores públicos en nuestro tiempo.

La suficiencia de recursos va ligada a la programación de la adquisición que sea aprobada por los órganos colegiados correspondientes en cada institución. Hablar de suficiencia de recursos es hablar de un buen ejercicio de programación, de jerarquización de necesidades, de conocimiento de los mecanismos de solución y de responsabilidad en su aplicación. Significa en el servidor público poseer capacidad resolutoria, para satisfacer a los usuarios.

Cuando se habla de oportunidad, se está resaltando el grado en que los insumos que se adquieren y se manejen están disponibles para su operación o entrega a los usuarios, el grado en que se logra acercar la necesidad y el servicio, la comprensión del usuario como ser humano, con su contexto emocional, cultural y social. Al grado en que somos amables, solidarios y logramos la empatía.

Finalmente si hablamos de *especificaciones técnicas completas* si bien se refiere más a los aspectos técnicos del producto o servicio que se deba dar, también va ligado a la parte visible de la oferta del que se tenga que cumplir, también está ligado con la aceptabilidad, la accesibilidad y la confiabilidad de los recursos que se adquieran o se manejen, esto es a la facilidad con que el usuario consigue los bienes o servicios, el momento y lugar en que los necesita, el determinar si responden a sus expectativas y sin son realmente lo que requiere.

**Cumplir responsabilidades a su cargo.-** Esta característica indicada en el concepto de gestión de recursos federales, se refiere a que todos los órganos administrativos que serán los beneficiarios de los recursos que adquieran y usen, deben ser canalizados exclusivamente para que se cumplan las responsabilidades que tienen asignadas.

Se indica que son responsabilidades por que están escritas en las atribuciones indicadas en sus Reglamentos Internos y en las leyes que responden a las demandas públicas y que el legislador captó. Las responsabilidades asignadas no tienen su origen en la voluntad de un individuo o de un grupo elitista que decide los destinos del Gobierno, sino en el tratamiento que el legislador le da a las demandas y como respuesta ofrece una Ley para que se cree determinado organismo.

Tenemos por ejemplo que la UNAM tiene sus responsabilidades indicadas en su Ley orgánica, que fue votada por el Congreso de la Unión y sólo por esa vía se pueden modificar. El Instituto Mexicano del Seguro Social se creó por una Ley que fue aprobada en 1943, en ella se establecía su organización y sus funciones, por lo mismo se le daban sus responsabilidades que hasta la fecha sigue cumpliendo.

**Leyes, programas y planes.-** Esta característica observable en el concepto de gestión de recursos gubernamentales, es muy importante, sobre todo en este tiempo, ya que la actuación de los órganos de gobierno, se enmarca en un sistema legal, o sea se da dentro de un estado de derecho, por encima de cualquier voluntad individual. Ello significa que todos los organismos tienen normas internas que deben respetar y cumplir fielmente, y que desde luego se encuentran apegadas a la normatividad vigente para todas las dependencias de la Administración Pública Federal, de esta forma se puede decir que nada de lo que hagan los organismos queda fuera de la Ley.

Por otro lado, en nuestro país desde 1982 es obligatorio por precepto constitucional, regir la actuación del gobierno y todos sus órganos por un plan nacional y programas sectoriales, de los cuales se derivan en su caso programas específicos y proyectos. La Ley de Planeación que tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo el Plan Nacional de Desarrollo es la que hasta ahora rige y enmarca todas las acciones que hacen los órganos públicos, los nuevos gobiernos tendrán que elaborar y presentar su PND y mientras no cambie la Constitución deberá acatarse este mandato.

En resumen, se considera que el proceso de gestión de recursos federales, se inicia con la detección de las necesidades de una comunidad, que se traducen en demandas, captadas y canalizadas a través de los mecanismos legales por instituciones autorizadas en el sistema político, a las dependencias de gobierno, los que a su vez los incluyen en sus programas de trabajo anuales, que de cubrir los requisitos formales de su elaboración son considerados dentro del programa sectorial correspondiente.

Cabe hacer notar que en el sistema legal mexicano, todos los programas sectoriales forman parte del Plan Nacional de Desarrollo, que de acuerdo a normas constitucionales vigentes desde 1982, es el instrumento que sirve de base para elaborar los presupuestos federales.

El concepto que ahora se desglosa demuestra atributos generales que es bueno resaltar. En primer lugar que desde luego para cumplirlo hay que cubrir diferentes fases, que éstas van ligadas y relacionadas, se puede decir incluso que una es antecedente obligado de la otra. En nuestro medio el proceso es complejo pues cada fase en que convencionalmente lo dividimos, es a su vez un proceso con su propia mezcla de mecanismos, procedimientos, personas, técnicas y ambiente laboral.

Que debido a lo especial de cada fase, se requiere la intervención de verdaderos expertos con capacidad de respuesta suficiente no sólo para resolver los problemas técnicos en sí, sino también para establecer las respectivas relaciones con los equipos que intervienen en las otras fases, la anterior y la posterior.

Por último, en la realidad debido a lo amplio y complejo de las fases del proceso, no existe ni en la teoría ni en la práctica, un solo órgano que lo genere o lo controle, sino que esto se da en forma multidisciplinaria e interinstitucional. Así tenemos que

la detección de necesidades es responsabilidad de instituciones como la SSA, SEDESOL o SEMARNAT, la integración de los recursos es responsabilidad de la SHCP, que debe planear y presentar el presupuesto, y la vigilancia o control de los recursos es responsabilidad de la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano del Poder Legislativo) y de la Secretaría de la Función Pública.

En este primer apartado se han mostrado brevemente los aspectos teóricos necesarios para la comprensión de nuestra investigación, en el cual partimos de lo general a lo particular con la intención de mostrar claramente la conformación del Gobierno Federal Mexicano, señalando la división de poderes, su estructura administrativa, su forma de organización, así como la importancia sobre la administración de los recursos materiales en busca de su adecuada optimización, indicando algunas de las teorías señaladas por diferentes autores. Se señalan las diferentes gestiones que se realizan para la administración de los recursos materiales con la autorización de los recursos financieros, dentro del proceso administrativo de planeación, autorización, ejecución y control.

De esta manera, en el siguiente apartado se menciona el marco jurídico en el cual están especificadas las disposiciones legales del proceso de adquisiciones en la Administración Pública Federal, las diferentes fases por las que atraviesa la planeación, programación y presupuestación, así como los procedimientos que se siguen para la contratación de bienes y servicios que aseguren al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

En este apartado se incluyen las primeras acciones que deberán aplicarse para iniciar con la implantación del nuevo sistema de integración de funciones, propuesto en esta investigación.

## APARTADO 2. LAS ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

### 2.1. EL MARCO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *La Carta Magna*, regula todas las disposiciones legales, jurídicas y ordenamientos específicos de tipo administrativos de la función de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles así como la contratación de servicios por parte de la Administración Pública Federal, este ordenamiento jurídico constituye al Estado, determina su estructura política, sus funciones e indica los poderes encargados de cumplirlos, señala los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las garantías necesarias para mantener la legalidad.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público es un ordenamiento que surge como producto de un proceso legislativo, que emana de la constitución, como una materia reservada que sólo ella puede regular.

Es de esta forma como la adquisición y arrendamiento de bienes muebles, así como la contratación de servicios que realizan los órganos del Poder Ejecutivo de la Unión, se encuentran bajo la tutela de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en diciembre de 1982 que se publica el Decreto que modifica el contenido y alcance del artículo original cuyo precepto básico se presenta a continuación<sup>35</sup>:

“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”.

Fuente.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El precepto permitió elevar a rango constitucional la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza, estableciéndose que dichas actividades deberán realizarse, asegurando para el Estado, las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás condiciones favorables.

A continuación se muestra un cuadro referente al artículo 134 Constitucional que a la letra dice:

---

<sup>35</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 28-XII-1982.

## ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

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 por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

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.

<sup>36</sup> Fuente.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Séptimo, Previsiones Generales, Artículo 134, P. 98, DOF 24-agosto-2009.

El gasto público en la administración pública destinado a la compra de bienes muebles y a la contratación de servicios generales adquiere una gran importancia, tanto por el efecto multiplicador en el campo económico como por la repercusión que genera sobre el funcionamiento de las dependencias y entidades.

Los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) han emitido en sus respectivos ámbitos de acción una serie de ordenamientos jurídico-administrativos, que regulan cada una de las acciones que se realizan por parte de los servidores públicos encargados de los procesos de contratación de las adquisiciones de bienes y de servicios que se efectúan en el gobierno federal.

De esta forma y con base en nuestra Constitución se elaboran los ordenamientos legales y administrativos que regulan las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de los servicios que se realizan en la administración pública federal, derivándose en las políticas, bases y lineamientos que se instrumentan por parte de los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las Leyes, el poder ejecutivo expide los respectivos reglamentos que permitan la concreción en la aplicación de sus preceptos. Estos jamás pueden utilizarse para reformar o modificar la Ley que les dio origen.

Con base en estos reglamentos, los órganos superiores dictan disposiciones complementarias que se les denominan acuerdos, los cuales tienen la finalidad de aplicar las disposiciones hacia un órgano inferior de acuerdo con algún asunto en particular.

Derivados de estos reglamentos y acuerdos se expiden los oficios-circulares, con la finalidad de instruir a sus dependientes sobre el régimen de sus oficinas y sobre el funcionamiento para con el público usuario, aclarando en ciertos casos las disposiciones jurídicas que constituyan criterios generales o casos concretos.

De la misma forma, los oficios-circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias, son consideradas como un instrumento de carácter interno para facilitar a los servidores públicos, la aplicación de los preceptos para contribuir en el mejoramiento de las acciones que desempeñan los órganos de la administración pública.

## **2.2 DISPOSICIONES GENERALES**

Es importante mencionar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público “es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas a las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las unidades administrativas de la

Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos del gobierno o de una entidad paraestatal y las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal ...”<sup>37</sup>

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 la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público quedan comprendidas las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles, aquellas que deban incorporarse a un inmueble, las que incluyan la instalación en los inmuebles de la dependencia, por parte del proveedor, la contratación del servicio de mantenimiento a los bienes antes mencionados; seguros, transportación de bienes muebles o personas, la contratación de los servicios de limpieza, vigilancia, la prestación de servicios a largo plazo que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, la prestación de servicios de personas físicas sin ser subordinados ni bajo el régimen de honorarios, la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, en general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades.

El costo de aseguramiento de los bienes con que cuenten las dependencias deberá guardar relación directa con el beneficio que pudiera obtenerse o bien, se constate que no exista oferta de seguros en el mercado para los bienes de que se trate. La SHCP autorizará previamente la aplicación de la excepción.

La Secretaría de la Función Pública dictará las disposiciones administrativas necesarias para el cumplimiento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y servicios del Sector Público, considerando la opinión de la SHCP y cuando corresponda de la Secretaría de Economía, publicándolas en el Diario Oficial de la Federación.

La Secretaría de Economía dictará las reglas que observarán las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales. Las dependencias y entidades diseñarán programas de desarrollo de estos proveedores para generar cadenas de proveeduría de bienes y servicios que se liciten regularmente.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades serán los responsables de que se instrumenten las acciones que den cumplimiento a ésta

---

<sup>37</sup> *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector Público*, D.O.F., 28-V-2009, p. 1

Ley y que observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la delegación de facultades.

Las dependencias y entidades, previo al arrendamiento de bienes muebles, deberán realizar estudios de costo beneficio que considere la posible adquisición (arrendamiento con opción a compra).

En los procedimientos de contratación de carácter internacional, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país los cuales deberán contar, en la comparación económica de las propuestas, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas de conformidad con lo señalado en el Título Sexto de dicha Ley, mismo que indica que la inconformidad deberá presentarse dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración de la junta pública en la que se dé a conocer el fallo.

Los contratos celebrados en el extranjero respecto de bienes o servicios que deban ser utilizados o prestados fuera del territorio nacional, se regirán por la legislación del lugar donde se formalice el acto, aplicando en lo procedente lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de conformidad con la aprobación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la dependencia.

La Secretaría de la Función Pública, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, determinará, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad.

### **2.3. DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN.**

En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias y entidades deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuestos de Egresos de la Federación.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 6

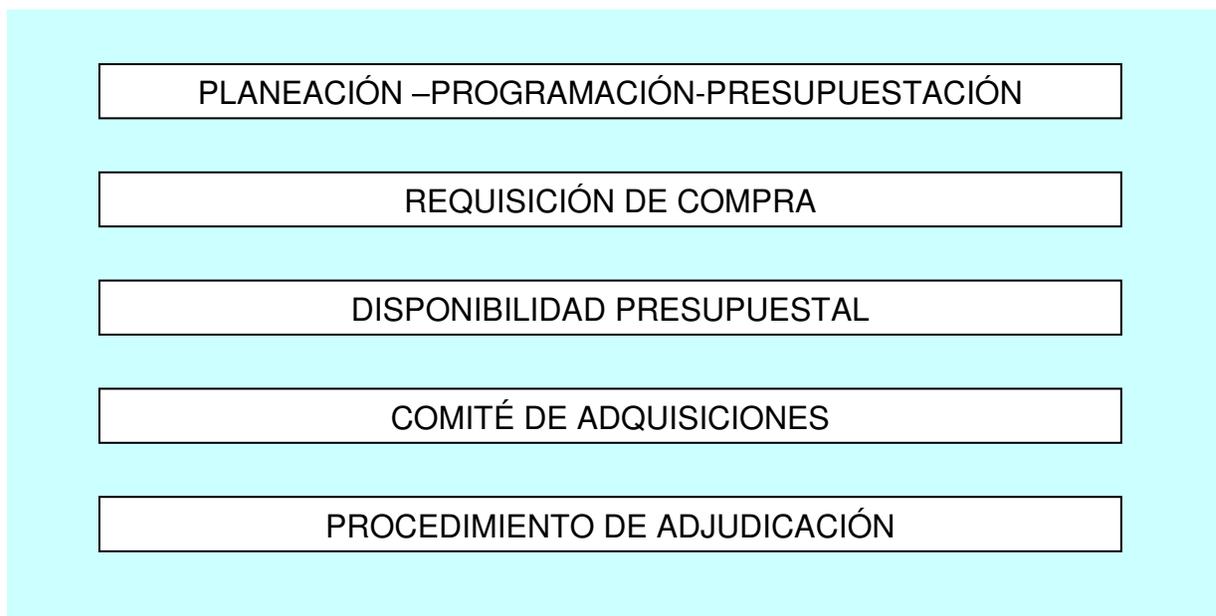
Las dependencias o entidades que requieran contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, previamente verificarán si en sus archivos o, en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen trabajos sobre la materia de que se trate. En el supuesto de que se advierta su existencia y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

La erogación para la contratación de estos servicios requerirá de la autorización escrita del titular de la dependencia, así como del dictamen del área respectiva, de que no se cuenta con personal capacitado o disponible para su realización.

Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando todas las acciones, los objetivos y metas, la calendarización física y financiera, las unidades responsables y los funcionarios que intervienen, incluyendo los apoyos administrativos y de inversión, las cantidades suficientes de los bienes; los plazos estimados de suministro, en su caso los planos, proyectos, las normas aplicables, el mantenimiento de los bienes muebles y las demás previsiones que deban tomarse en cuenta.

A continuación se muestran aspectos básicos que deben realizar y cumplir las dependencias y entidades públicas:

#### FASE PREVIA



<sup>39</sup> Fuente.-*Administración de Recursos Materiales*

<sup>39</sup> Ernesto Enríquez Rubio, Coordinador, *Administración de Recursos Materiales*, INAP, SECODAM. México, 2002

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el 2° párrafo del artículo 25 establece que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.<sup>40</sup>

Las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados, a través de Compranet y de su página en Internet, a más tardar **el 31 de enero** de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate.

Las dependencias y entidades establecerán comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios para revisar el programa y el presupuesto formulando las observaciones convenientes; dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas (ver fracciones I, III, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de la LAASSP), dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones que se realicen, verificando que se cumpla en tiempo y forma; autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités; elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité y coadyuvar al cumplimiento de esta Ley.

La Secretaría de la Función Pública podrá participar como asesor en estos comités, fundando y motivando el sentido de sus opiniones.

En las adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestario, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate y se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, observando lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

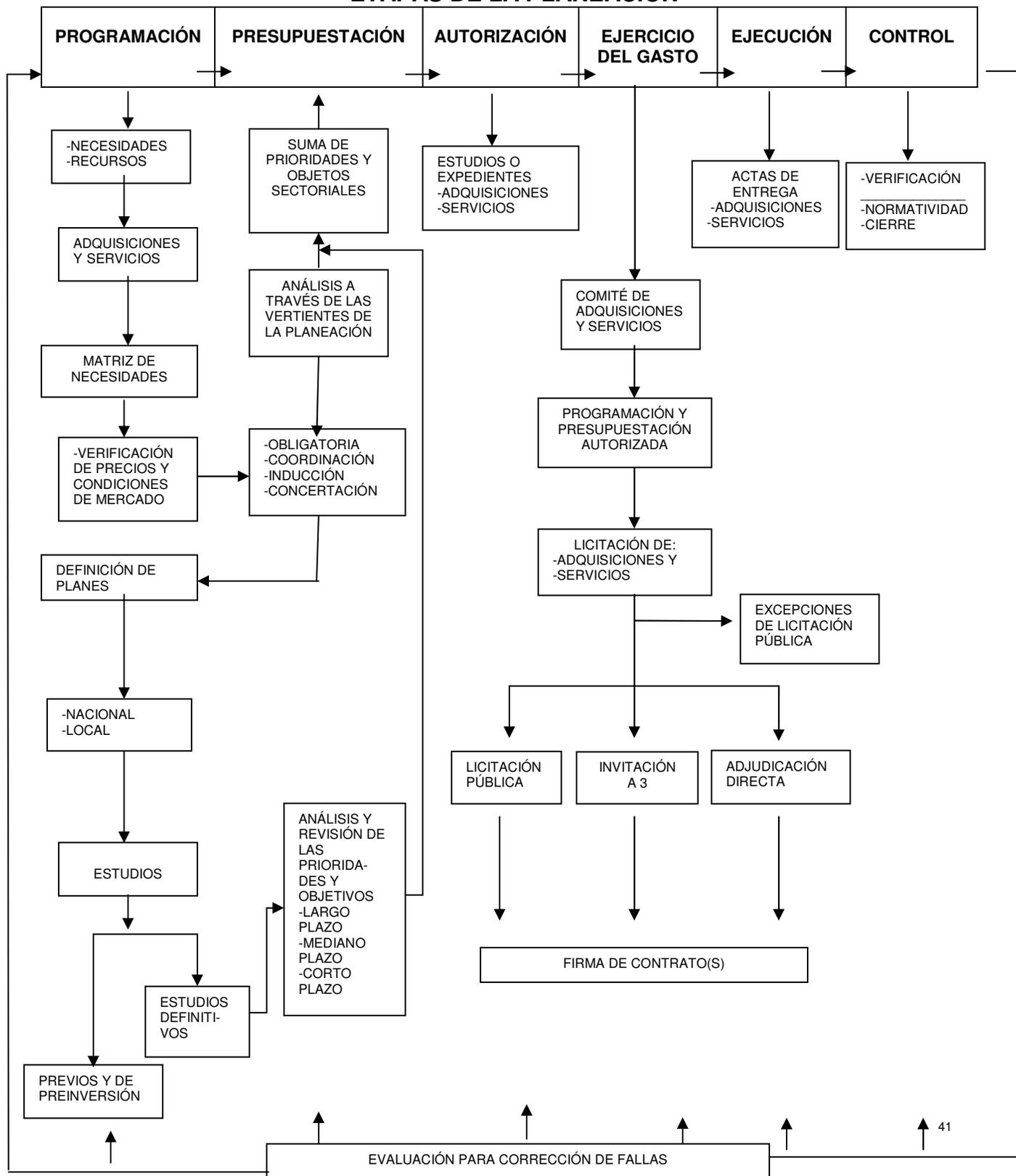
La Ley de Planeación en su artículo 22 establece que “el Plan indicará los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y especiales que deben ser elaborados”, los cuales de conformidad con el artículo 32 del mismo ordenamiento, “son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias”.

La Programación constituye un elemento fundamental dentro del proceso de la planeación, ya que es el método a través del cual se definen metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo, que se concreta mediante la programación presupuestaria y que considera las limitaciones y posibilidades reales.

---

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo 1, de las Garantías Individuales, Artículo 25, 2° párrafo, P. 17, DOF 24-agt-2009.

## ETAPAS DE LA PLANEACIÓN



<sup>41</sup> Curso sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Cualquier Naturaleza, Procuraduría Agraria, Julio de 2004.

## **2.4 SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA**

La presente propuesta sugiere que la implantación y manejo del “Nuevo Sistema de Integración de Funciones” este a cargo de una Secretaría de Estado que vigile y controle su ejecución.

Para la implantación será muy importante capacitar a los servidores públicos responsables de las Unidades Administrativas y a un suplente, indicándoles la importancia que tiene el correcto manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios generales en la consecución de los objetivos de cada Institución.

En materia de recursos materiales, arrendamientos y servicios generales, objeto de nuestro estudio, se orientarán a los responsables de las áreas de adquisiciones, arrendamientos y servicios para realizar la captura de su programa anual de necesidades, indicando las acciones, los objetivos y las metas, se especificarán los calendarios estimados para el suministro de bienes, las necesidades financieras y presupuestales, los servidores públicos responsables de su realización y todo tipo de servicios requeridos para el óptimo mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de la dependencia, así como la óptima prestación de servicios a la ciudadanía.

El nuevo Sistema de Integración de Funciones contará con un dispositivo que al momento de estar cargando el programa anual de necesidades sobre adquisiciones nos recuerde si en el ejercicio inmediato anterior se contrajo el cumplimiento de obligaciones derivadas de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que hayan rebasado un ejercicio presupuestario, con la finalidad de considerarlo como una acción de cumplimiento prioritario.

En lo que se refiere a la Planeación, cada Unidad Administrativa realizará la captura de la necesidad de recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones, incluyendo todos aquellos bienes de consumo, instrumentales, de mobiliario y equipo, etc. así como las diferentes necesidades de servicios. Con esta información se elaborará una matriz concentrada de necesidades que por un lado nos servirá para definir que tipo de bienes son los que se incluirán en el proceso de adquisiciones (verificando existencias en almacén) y por el otro, se efectuará un verificación de precios y condiciones en el mercado para contar con una gama comparativa de propuestas económicas que nos sirvan para que en el proceso de adquisición de bienes y servicios se aseguren las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás condiciones favorables para la Institución.

Se deberá integrar un apartado referente al seguimiento de los acuerdos que se tomen en las sesiones del Comité de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, para ser incluidos y acordados en las sesiones subsecuentes hasta su debido cumplimiento en tiempo y forma. Todas las sesiones celebradas por el Comité de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios serán capturadas en el Nuevo Sistema de Integración de Funciones y podrán ser visualizadas por diferentes niveles jerárquicos

tanto para las acciones de auditoria como para la adecuada y oportuna toma de decisiones.

## **2.5 DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN**

Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:<sup>42</sup>

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, 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, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los aprovechamientos forestales, etc.

Tratándose de adquisiciones de madera, muebles y suministros de oficina fabricados con madera, deberán requerirse certificados otorgados por terceros previamente registrados ante la SEMARNAT, que garanticen el origen y el manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde proviene dicha materia.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo, o en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

En procesos electrónicos, la Secretaría de la Función Pública operará y se encargará del sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen las dependencias, entidades o los licitantes y será responsable de ejercer el control de estos medios, salvaguardando la confidencialidad.

Las proposiciones presentadas deberán ser firmadas autógrafamente por los licitantes o sus apoderados; en el caso de que éstas sean enviadas a través de medios remotos de comunicación electrónica, se emplearán medios de identificación

---

<sup>42</sup> *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, op.cit. p. 12

electrónica, los cuales producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.

## 2.6 TIPOS DE LICITACIÓN PÚBLICA

Las licitaciones públicas podrán ser:<sup>43</sup>

- I. Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional.
- II. Internacionales bajo la cobertura de tratados, en los que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales que lo permitan de acuerdo a las reglas de los tratados.
- III. Internacionales abiertas, en la que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar, cuando:

Habiéndose realizado una de carácter internacional bajo la cobertura de tratados, que se declaró desierta, porque no se presentó alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos solicitados.

Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal.

### 2.6.1 Elaboración de las convocatorias mediante el nuevo sistema

Dentro del “Sistema de Integración de Funciones” se diseñara un formato (*machote*) con el cual serán elaboradas las convocatorias, éstas podrán referirse a uno o más bienes o servicios, y contendrán, el nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante; la descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios, determinando el objeto y alcance de la contratación, la fechas, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo, de la firma del contrato, en su caso, la reducción del plazo, y si la licitación será presencial, electrónica o mixta y el señalamiento de la forma en la que se deberán presentar las proposiciones; el carácter de la licitación y el idioma(s), además del español, los anexos técnicos y los folletos que se tengan que presentar; los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento; se señalará que para intervenir en el acto de presentación y apertura de proposiciones, bastará que los licitantes

---

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 15

presenten un escrito en el que su firmante manifieste, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades suficientes para comprometerse por sí o por su representada; la forma en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal y personalidad jurídica, para efectos de la suscripción de las proposiciones, y, en su caso, firma del contrato, proporcionar una dirección de correo electrónico; precisar que será requisito el que los licitantes entreguen junto con el sobre cerrado una declaración escrita, bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 50 y 60 penúltimo párrafo, de la Ley de Adquisiciones , Arrendamientos y Servicios del Sector Público; se deberá precisar que será requisito el que los licitantes presenten una declaración de integridad, se indicará si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales, si será contrato abierto, se informará si la totalidad de los bienes o servicios serán adjudicados a un solo licitante, o si se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo; describirá los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos; el domicilio de la oficina del Órgano Interno de Control de la dependencia, en representación de la Secretaría de la Función Pública, en que podrán presentar inconformidades (ver artículo 66 de la LAASSP); señalará las causas expresas de desechamiento de las proposiciones y el modelo de contrato (ver artículo 45 de la LAASSP).

Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública, las dependencias y entidades realizarán la difusión del proyecto de la misma a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles. Los comentarios y opiniones que se reciban al proyecto de convocatoria, serán analizados por las dependencias y entidades a efecto de, en su caso, considerarlas para enriquecer el proyecto.

La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita, de acuerdo con la reforma del artículo 30 de la LAASSP, del 28-05-2009. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para este efecto, existirá un formato prediseñado que de conformidad con la información antes descrita recabará los requisitos en forma automatizada para su publicación, este incluirá un resumen de la convocatoria a la licitación, indicando el objeto de la misma, el volumen a adquirir, el número de licitación, las fechas previstas para el procedimiento de contratación y la fecha en que se publicó en CompraNet. Estará a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria.

El procedimiento de adquisiciones arrendamientos y servicios se apegará estrictamente a la LAASSP y a la normatividad vigente, por lo que el plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones internacionales no podrá ser inferior a veinte días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en CompraNet.

En licitaciones nacionales, el plazo para la presentación y apertura de proposiciones será, cuando menos, de quince días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Cuando no puedan observarse los plazos indicados en este artículo porque existan razones justificadas debidamente acreditadas en el expediente por el área solicitante de los bienes o servicios, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de diez días naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes.

### **2.6.2 Junta de Aclaraciones**

Las personas que pretendan solicitar aclaraciones a los aspectos contenidos en la convocatoria, deberán presentar un escrito, en el que expresen su interés en participar en la licitación, por sí o en representación de un tercero, manifestando en todos los casos los datos generales del interesado y, en su caso, del representante, de acuerdo con la adición al artículo 33 Bis de la LAASSP, del 28-05-2009.

De cada junta de aclaraciones se levantará un acta en la que se harán constar los cuestionamientos formulados por los interesados y las respuestas de la convocante. Dicha acta estará pre-diseñada en el nuevo sistema, con la intención de llenar solo los espacios de la fecha, nombre de los interesados, las preguntas realizadas y las respuestas dadas por la convocante.

### **2.6.3 Acto de presentación y apertura de proposiciones**

Se entregará en sobre cerrado la oferta técnica y económica y se realizará en la fecha, lugar y hora previstos en la convocatoria a la licitación, conforme a lo siguiente:

- Se recibirán las proposiciones en sobre cerrado y se procederá a su apertura, haciéndose constar la documentación que se presente, de acuerdo con un formato pre-elaborado sobre los requisitos solicitados por la convocante.
- Se elegirá a un representante de los licitantes quien en forma conjunta con el servidor público de la dependencia, rubricarán todas las proposiciones presentadas.
- Se levantará una acta pre-elaborada en la que se hará constar la celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, indicando el importe de cada una de ellas, así como lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación.

**La convocante efectuará la evaluación** de las proposiciones de acuerdo al criterio indicado en la convocatoria de la licitación. <sup>44</sup>

Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará al licitante cuya oferta resulte solvente, porque cumple con los requisitos legales, técnicos y económicos establecidos en la convocatoria a la licitación y por tanto garantiza el cumplimiento de las obligaciones respectivas, en caso de empate se procederá conforme lo establece el artículo 36 Bis de la LAASSP, DOF 28-05-2009.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, Art. 36, p. 21

#### 2.6.4 Emisión del fallo

Elaborado dentro del nuevo sistema de integración de funciones, el cual deberá contener:

- La relación de los licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando las razones legales y/o económicas que sustenten tal determinación, así como los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla.
- La relación de los licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, describiéndolas en general.
- Si se determina que el precio de una proposición no es aceptable se deberá anexar copia de la investigación de precios o estudio de mercado realizado.
- Nombre de la ó los licitantes a quien se adjudica el contrato, indicando las partidas, los conceptos y los montos asignados a cada licitante, mencionando el cumplimiento de los criterios previstos en la convocatoria.
- Se indicará fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías, y en su caso, la entrega de anticipos.
- Se incluirá el nombre y firma del servidor público que emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante, así como el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las proposiciones, indicando el carácter con el que participan.
- En caso de que se declare desierta la licitación o alguna partida, se señalará en el fallo las razones que lo motivaron.

La elaboración de las actas en el nuevo sistema de integración de funciones ayudará para la notificación de difusión mediante el sistema de CompraNet, sustituyendo la notificación personal.<sup>45</sup>

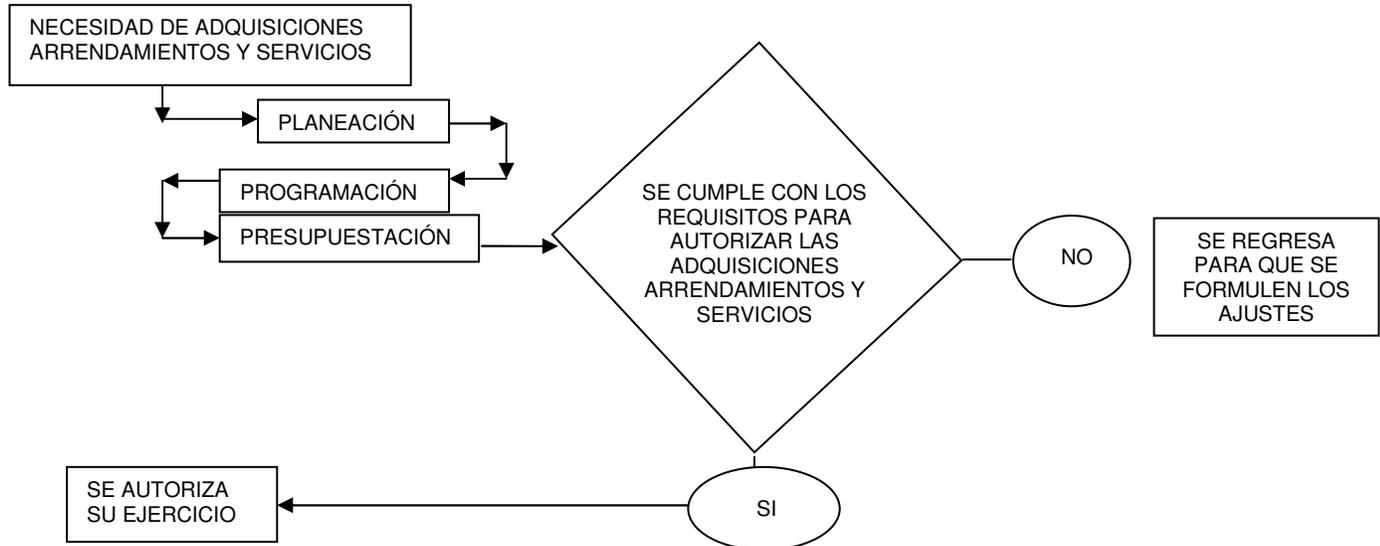
De igual forma, para el caso de la elaboración de los contratos o pedidos, será elaborado un formato dentro del nuevo sistema, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

A continuación se presenta un cuadro resumen con las **“Acciones y Procedimientos para las Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios de cualquier naturaleza”**:<sup>46</sup>

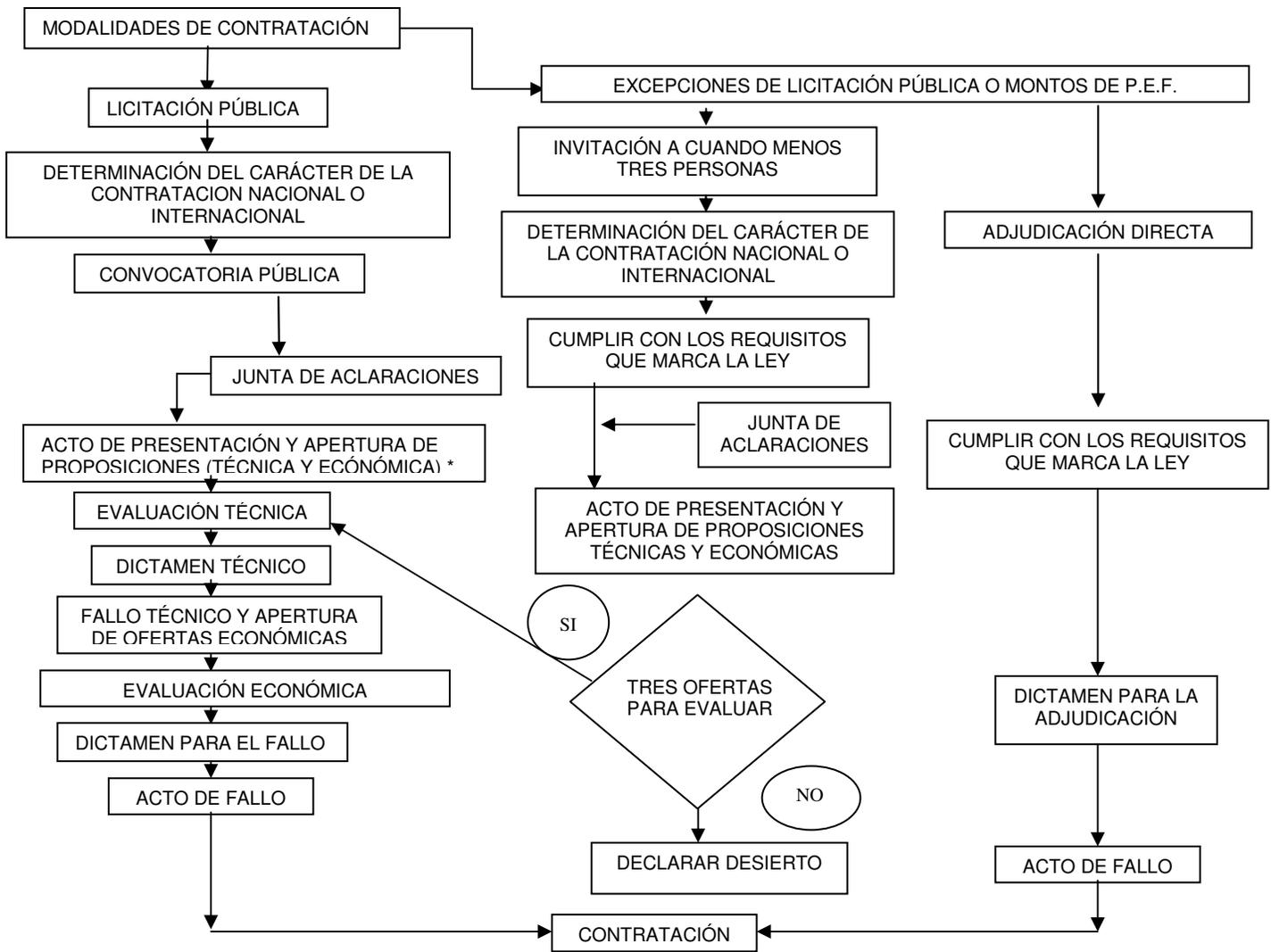
---

<sup>45</sup> Artículo adicionado (LAASSP), DOF 28-05-2009

<sup>46</sup> *Curso sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Cualquier Naturaleza*, Procuraduría Agraria, Julio de 2004.



COMPRANET (INTERNET)



Debemos aclarar que en el cuadro anterior, respetando la fuente de información de donde se obtuvo, se indica que se realizan diferentes sesiones para emitir el fallo definitivo, pero de acuerdo con la presente legislación, se realiza en un solo evento la apertura Técnica y Económica para realizar el dictamen y posteriormente dar a conocer el fallo de la licitación.

En este Apartado 2 se ha realizado una síntesis del proceso mediante el cual el gobierno federal realiza las actividades para la adquisición de bienes muebles, satisfaciendo las necesidades de sus unidades administrativas y cumplir así con los objetivos y metas institucionales, basado sobre el marco jurídico vigente y en las diferentes fases por las que atraviesa para realizar su adjudicación.

Es en este proceso en donde se debe tener especial cuidado al efectuar la implantación del nuevo sistema de integración de funciones, en virtud de la importancia de realizar de manera oportuna, la captura de la información verídica de cada una de las actividades que se realizan en el procedimiento para la contratación de bienes muebles.

En este Apartado se está sugiriendo que la implantación y manejo del “Nuevo Sistema de Integración de Funciones” este a cargo de una Secretaría de Estado que vigile y controle su ejecución y así mismo que dirija la capacitación a los servidores públicos responsables de las Unidades Administrativas mediante el cual se vayan sensibilizando los criterios sobre la importancia de integrar de una manera transparente las funciones que apoyan el proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios, para que fluya la información que corresponda del área de recursos financieros hacia la de recursos materiales, de una manera sistémica, que permita que ambas áreas coincidan con las cifras que se manejan y así mismo con las erogaciones efectuadas en cada partida presupuestal, permitiendo esto la realización de cierres presupuestales con mayor calidad, precisión y transparencia.

Se debe aclarar que para efectos del presente estudio se ha realizado el Apartado 3 para tratar lo relacionado a los arrendamientos y servicios, mismos que estarán enlazados en la propuesta del sistema de integración de funciones, con el objetivo de coordinar de manera eficiente la administración de los arrendamientos y la prestación de los servicios en las dependencias del Gobierno Federal.

## APARTADO 3. LOS ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

### 3.1 ADMINISTRACION DE SERVICIOS

Los servicios generales surgen como una respuesta a las necesidades de apoyo que toda organización requiere para el desarrollo de sus actividades, para hacer posible el logro de sus objetivos institucionales.

De esta forma, las instituciones gubernamentales requieren en sus diversos ámbitos el apoyo de los servicios generales para el desempeño de sus diferentes atribuciones y funciones, emanadas de sus correspondientes reglamentos internos y sus respectivos manuales de organización. Es en este contexto como los servicios generales proporcionan con su acción el apoyo para el adecuado funcionamiento y operación de las diferentes instituciones públicas y en el cumplimiento de las políticas plasmadas en los planes y programas, para la consecución de los fines del Estado.

Los servicios generales se identifican con todas aquellas actividades de apoyo material y logístico y se encuentran inmersas en áreas operativas especializadas en labores de conservación y mantenimiento de las oficinas, con la finalidad de que toda institución desarrolle sus actividades sin ningún obstáculo, cumpliendo con funciones de apoyo para la prestación de actividades tales como los servicios de telefonía local, contratación de telefonía celular, mantenimiento de los sistemas de aire acondicionado, el servicio de fotocopiado, la limpieza, la vigilancia, el servicio de elevadores, el manejo de los archivos y la correspondencia, el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles, la contratación de seguros, el mantenimiento del pool vehicular, entre otros.

Es por esta razón que los servicios generales son localizados en las áreas denominadas adjetivas o de apoyo administrativo dentro de las organizaciones y así mismo se encuadran en el ámbito de los recursos materiales ya que tienen estrecha relación con las funciones de adquisiciones, almacenes e inventarios en toda institución.

Para tener una idea más precisa, a continuación se muestra una definición que nos permite establecer una idea más cercana al concepto de servicios generales.<sup>47</sup>

Los servicios generales constituyen el conjunto de actividades técnicas de apoyo a las operaciones de las organizaciones y tienen por objetivo asegurar de forma permanente, general regular y continua la satisfacción de las necesidades operativas y administrativas de las áreas que la integran, así como la de los usuarios o clientes de ellas; estos pueden prestarse en forma directa por la propia organización o a través de empresas particulares,

<sup>47</sup> Fuente.- Ernesto Enríquez Rubio, Coordinador, *Administración de Recursos Materiales*, INAP, SECODAM. México, 2002

Los constantes cambios en las organizaciones y la evolución en los procesos administrativos han hecho necesaria la introducción de la sistematización para controlar la prestación de los servicios generales, de acuerdo con las normas y lineamientos establecidos para su adecuado funcionamiento y operación. Sin embargo es importante señalar que a través de la experiencia del que suscribe, en diferentes dependencias estos sistemas se encuentran operando de forma independiente, ocasionando que cada uno maneje diferentes datos o información de un mismo trámite o servicio. Esto ha ocasionado que la prestación de este servicio encuentre diferentes dificultades incluso desde el momento de programar presupuestalmente la contratación para la prestación de algún servicio, en tal virtud, es recomendable planear que los diferentes subsistemas que tienen relación en común, estén conectados sistémicamente para evitar complicaciones posteriores que pudieran interpretarse erróneamente, la propuesta consiste en la integración de las funciones de este subsistema con las de los otros subsistemas, como se indicará en los puntos que preceden. Debemos considerar que éstas áreas de servicios generales se encuentran auditadas permanentemente y es de suma importancia que al rendir los informes solicitados siempre se encuentren perfectamente claros, justificables y correctos administrativamente.

### **3.2 NORMATIVIDAD EN SERVICIOS GENERALES**

A continuación se enuncian las disposiciones normativas de carácter general que regulan la prestación de los servicios generales:

- ◆ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.
- ◆ Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- ◆ Código Civil.
- ◆ Código Fiscal de la Federación
- ◆ Presupuesto de Egresos de la Federación.
- ◆ Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- ◆ Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- ◆ Clasificador por Objeto del Gasto
- ◆ Acuerdo que establece las disposiciones de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria en la administración pública federal.

Fuente.- Recopilación de Leyes y documentos normativos

### **3.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES**

Existen muy diversos tipos de servicios generales y son generados de acuerdo a las necesidades de apoyo que cada organización requiere por satisfacer las demandas de su dinámica institucional.

Para poder realizar un breve análisis de los servicios generales en las Instituciones públicas los clasificaremos en dos grandes rubros:

#### **A) De acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto.**

##### **1. Servicios Básicos.**

Son todos aquellos servicios necesarios para la operación de las Instituciones que permite su funcionamiento tales como:

- Servicio Postal, nacional o internacional.
- Servicio telegráfico, nacional o internacional.
- Servicio telefónico, digital o celular, local o larga distancia.
- Servicio de energía eléctrica.
- Servicio de agua potable entubada y purificada (garrafones).

##### **2. Servicios de arrendamiento.**

Son aquellos que sustituyen o complementan de manera temporal a los propios de la administración pública:

- Arrendamiento de edificios y locales.
- Arrendamiento de terrenos.
- Arrendamiento de maquinaria y equipo (fotocopiadoras, plantas de energía eléctrica, etc.).
- Arrendamiento de equipo y bienes informáticos.
- Arrendamiento de vehículos (terrestres, marítimos, lacustres, aéreos).

##### **3. Servicios comerciales.**

Son aquellos que tienen por objeto preservar y mantener en óptimas condiciones los bienes muebles e inmuebles de la institución:

- Almacenaje, embalaje y envase.
- Contratación de Fletes y maniobras (de bienes propiedad de la Institución)
- Adquisición de Seguros (preservando los bienes patrimoniales de la institución en los casos de siniestro).
- Contratación del servicio de limpieza en los bienes muebles e inmuebles de la Institución.

- Contratación del servicio de lavandería.
- Contratación de los servicios de higiene, desinfectación y fumigación.

#### **4. Servicios de mantenimiento, conservación e instalación.**

Son los que nos sirven para mantener en óptima operación los bienes muebles e inmuebles de la institución:

- Servicio de mantenimiento y conservación de mobiliario y equipo de oficina (máquinas de escribir, calculadoras, reloj chocador, fotocopiadoras y reparación de mobiliario de oficina).
- Servicio de mantenimiento y conservación de bienes informáticos (equipos de cómputo), propios de la Institución.
- Servicio de mantenimiento y conservación de maquinaria y equipos (vehículos, calderas, aire acondicionado, básculas, montacargas, planta de energía eléctrica, etc.).
- Servicio de mantenimiento y conservación de inmuebles (edificios, locales, terrenos, predios, etc.).
- Servicios de instalación de equipos y maquinaria especializada (equipo de computación, aire acondicionado, rayos X, detector de metales, iluminación, sonido, refrigeración, bóvedas de seguridad, circuito cerrado de televisión, etc.).

#### **5. Servicios de difusión e información.**

Son los servicios que utilizan las Instituciones para realizar labores de comunicación social, impresión y difusión de información derivada de los servicios que proporciona la organización; montaje de espectáculos culturales deportivos o recreativos y servicios de telecomunicaciones: (Esta partida presupuestal es de carácter restrictivo)

- Servicios de apoyo logístico para espectáculos culturales deportivos o recreativos (adaptación, decoración y equipamiento de inmuebles, espacios o terrenos).
- Servicios de telecomunicaciones (radiotelefonía).

#### **6. Servicio de traslado e instalación**

Son con los que se realizan las necesidades de apoyo al personal mediante los cuales son necesarios los:

- Servicios de transportación (por medio de vehículos terrestres, marítimos, pluviales o aéreos).
- Servicios de alojamiento y alimentación comúnmente utilizados en el desempeño de comisiones oficiales.

## **7. Servicios oficiales**

Son los que se utilizan para dar apoyo para la realización de ceremonias y actos oficiales:

- Para ceremonias y orden social (apoyo en actos conmemorativos de carácter oficial).
- Para congresos, convenciones y exposiciones (apoyo en la adaptación y decoración de instalaciones, montaje de pabellones, transportación de maquinaria y equipo).

### **B) De acuerdo a las necesidades administrativas y operativas que satisfacen.<sup>48</sup>**

#### **1. Servicios administrativos**

- Control, asignación, contratación, uso y operación de bienes y servicios (recepción de requerimientos, programación de servicios, revisión de facturas y recibos de pago, supervisión de trabajos, etc. Son de carácter interno)
- Servicios de administración de documentos (oficialía de partes).
- Servicio de administración de riesgos (seguros, seguridad e higiene y protección civil).
- Servicio de fotocopiado, enmicado y engargolado.
- Servicio de impresión, encuadernación y restauración.
- Servicio de arrendamiento mobiliario, inmobiliario y de servicios.
- Servicio de asignación de espacios y adaptación de inmuebles.
- Conservación y mantenimiento de inmuebles (impermeabilización, restauración, pintura, herrería, escaleras, elevadores, etc.)

#### **2. Servicios de transportación, traslado y mensajería.**

- Mantenimiento preventivo, correctivo y suministro de combustible al parque vehicular.
- Servicio de transportación de personal.
- Servicio de mensajería y paquetería.
- Servicio de fletes y traslado de mobiliario y equipo.
- Servicio de estacionamiento para funcionarios y parque vehicular.

#### **3. Servicios de seguridad y vigilancia**

- Servicio de vigilancia de instalaciones.
- Servicio de guarda y custodia de bienes muebles y valores

---

<sup>48</sup> Esta clasificación se integro de manera convencional para identificar mayores elementos de estudio en la aplicación teórica de los servicios generales, retomados del texto de Ernesto Enríquez Rubio, Coordinador, Administración de Recursos Materiales, INAP, SECODAM. México, 2002

- Servicio de circuito cerrado., alarmas y detección de metales.
- Servicio de protección civil (contra incendios, inundaciones, sismos, contingencias sociales, derrumbes, auxilio y apoyo a terceros).<sup>49</sup>

#### **4. Servicios de telefonía**

- Servicio de conmutador.
- Servicio de instalación de terminales telefónicas digitales, celulares y telefax.
- Servicio de intercomunicación radiotelefónica.

#### **5. Servicio de intendencia e higiene.**

- Servicio de limpieza de mobiliario y equipo especial.
- Servicio de limpieza de mobiliario y equipo de oficina.
- Servicio de limpieza inmobiliaria (pisos, alfombras, puertas, ventanas, baños, etc.).
- Mantenimiento y lavado de tinacos, cisternas, y depósitos de agua potable.
- Servicio de jardinería.
- Servicio de lavandería (cortinas, manteles, paños).
- Servicio de fumigación.
- Servicio de recolección de basura.

#### **6. Servicios de Apoyo General**

- Servicio de apoyo logístico (instalación de templetas, acarreo y traslado de mobiliario y equipo, adaptación de foros, enlonado de espacios, etc.).
- Arrendamiento de Bodegas y locales para almacenamiento de bienes en proceso de baja.
- Talleres manuales (reparación de mobiliario y equipo de oficina).
- Plomería, albañilería, carpintería, cerrajería, electricidad, herrería, electrónica, vidriería, etc.

En términos amplios, estos son los servicios generales que se llevan en todas las Instituciones, con sus variables de acuerdo a la función que se desempeñe en cada una de ellas. Es importante destacar que la prestación de estos servicios se puede realizar por cuenta de la Institución o mediante la contratación<sup>50</sup> de particulares, en cualquiera de estos casos el área administrativa responsable de estas actividades deberá realizar funciones de planeación, programación, organización, operación, supervisión y control de los servicios, vigilando que estos se realicen de acuerdo a las condiciones y términos establecidos en los contratos y con base a la normatividad

<sup>49</sup> En este apartado se indica que el área responsable de los servicios generales debe ser la responsable de coordinar estas tareas en la Institución. Ernesto Enríquez Rubio, Coordinador, Administración de Recursos Materiales, INAP, SECODAM. México, 2002

<sup>50</sup> Para llevar a cabo el proceso de contratación para la prestación de servicios con particulares deberá acatarse lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, D.O.F 28-V-2009, cumpliendo con todo el procedimiento de adjudicación de contratos.

aplicable a cada caso. Dentro de la propuesta del nuevo sistema integral de funciones se propone que exista una relación de necesidades planteadas por las áreas de la institución (Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios), que nos sirvan como análisis para determinar que servicios pueden proporcionarse con el personal de la institución y cuales serán sujetos a algún tipo de licitación. Tendremos también un apartado para integrar toda la información correspondiente a los objetivos, metas, políticas y procedimientos para la prestación, control y cumplimiento de los servicios, de estos, se formará un apartado en donde se indicarán todas aquellas actividades que deberán tener una supervisión constante y rigurosa, independientemente de que sea otorgado por personal interno o bajo alguna contratación.

De igual forma, el sistema integral de funciones contemplará el análisis de la información de los recursos financieros, económicos, técnicos y humanos con que cuenta la institución para poder determinar que servicios son los que se pueden prestar y en su caso ver que alternativas podemos emplear para satisfacer las necesidades de sus áreas. Dentro del nuevo sistema y de acuerdo a la definición de la necesidad de los servicios que se estén demandando, se deberá planear la periodicidad a corto o mediano plazo, considerando siempre las perspectivas de desarrollo de la institución.

Para resolver las necesidades y problemas que existen en la institución en materia de servicios generales se deberá elaborar un programa de trabajo que describa las actividades en forma pormenorizada, jerarquizada y calendarizando su ejecución.

Para este efecto, se deberán considerar los aspectos que se indican a continuación:

- Racionalidad** al utilizar con la máxima eficiencia los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.
- Generalidad** al programar los servicios generales, enfocándolos a la satisfacción de las necesidades de la institución.
- Coordinación** al diseñar la prestación de servicios con base a las necesidades de las áreas usuarias evitando fallas y dispendio de recursos.
- Previsión** en la programación de la prestación de los servicios generales verificando y comprometiendo la disponibilidad presupuestaria y determinando el tiempo y plazo de ejecución de los mismos.
- Desarrollo** en cuanto a la previsión de la evolución y crecimiento de las funciones de la institución.
- Continuidad** en cuanto al aprovechamiento de las experiencias anteriores, realizando los ajustes y modificaciones que nos permitan actualizarlos.

**-Beneficio Institucional** en virtud de que la prestación de los servicios generales coadyuva a elevar los niveles de cumplimiento de metas, proyectos y programas para el desarrollo administrativo de la institución, mejorando las relaciones entre los funcionarios y los usuarios.

Por otro lado, es conveniente contar con personal técnicamente calificado en las funciones de servicios generales, cuyos conocimientos, actitudes y aptitudes permitan prever y en su caso resolver la problemática derivada de la dinámica en la organización institucional. En tal virtud los aspectos de capacitación y actualización permanente del personal ayudarán a fortalecer la imagen y sobre todo, el criterio en la atención diaria de estas áreas.

Deberá existir una comunicación sistémica muy clara y precisa con el área de recursos financieros la cual coordinara sus esfuerzos para informar según las necesidades de servicios, los requerimientos monetarios y el calendario para el suministro de estos, eficientando así su adecuada prestación.

### **3.4 LA SISTEMATIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS GENERALES**

A continuación se presentan algunas acciones administrativas que pueden ser consideradas por las unidades de administración de servicios generales para el control, regulación, uso y operación de los siguientes servicios:

#### **3.4.1 Administración de documentos**

<p>Su objetivo es preservar y salvaguardar el testimonio documental de la institución, perfeccionando la normatividad específica en el manejo de los archivos en trámite, de concentración e históricos. Su finalidad es coordinar todas las actividades relacionadas con la administración de documentos de las áreas que integran la institución, desde el ingreso de un documento, la gestión de oficialía de partes, el seguimiento de la información, la atención que se le proporcione, su archivo electrónico y el archivo del documento anexo con los documentos de resolución.</p>	<p>Las unidades administrativas responsables de esta actividad instrumentarán las acciones sistemáticas necesarias para vigilar y supervisar los aspectos técnicos en su funcionamiento, determinando la operación de los servicios de correspondencia, microfilmación, transferencia, baja, enajenación y destrucción de documentos, en coordinación con el Archivo General de la Nación. En este sentido, la documentación de carácter importante deberá estar debidamente integrada en el nuevo sistema, para proporcionar información inmediata y confiable, dentro de un proceso de seguimiento en cada caso.</p>
---	--

### 3.4.2 Administración de riesgos

<p>Su objetivo general es formular y establecer las normas y políticas específicas de operación para la prevención de riesgos en la organización o en su caso para la restauración de situaciones de normalidad en los casos de contingencia, tales como accidentes o siniestros en general, a efecto de colaborar en la protección del personal de la institución y de sus bienes.<sup>51</sup></p> <p>La Unidad responsable de los servicios generales se coordinará con las demás áreas de la institución para integrar la Unidad de Protección Civil.</p>	<p>Dentro de este punto, en nuestro sistema de integración de funciones se deberá establecer un calendario de reportes (semanal, mensual, bimestral) sobre cualquier robo o siniestro ocurrido en perjuicio de los bienes patrimoniales, para contar con una memoria histórica de hechos, que sirva para las investigaciones que correspondan. Así mismo, es importante que todo el inventario de bienes patrimoniales se encuentre cargado en nuestra base de datos y que tengan la vigencia del seguro que ampare la reposición del bien en cuestión.</p> <p>El área de servicios generales deberá tener bajo su custodia las pólizas de los bienes muebles e inmuebles que se encuentren asegurados, de igual forma deberá integrar en el nuevo sistema un apartado que contemple las pólizas digitalizadas y una alerta que nos anticipe la fecha de aquellas en las que se tenga que realizar la actualización de su vigencia.</p> <p>En este rubro se deberá incluir una lista checable que indique la supervisión continúa del suministro de agua, capacidad de la cisterna y tinacos para uso de bomberos, condiciones de los equipos contra incendios, señalización de rutas de evacuación y áreas de concentración, condiciones de los vehículos de apoyo, sistemas de comunicación, existencia actualizada del directorio del personal que labora en los diferentes inmuebles y de las principales instituciones de apoyo para casos de emergencia.</p>
---	--

<sup>51</sup> La Unidad de Protección Civil deberá estar prevista en los programas de prevención, auxilio y restablecimiento de las instituciones. La Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Protección Civil cuenta con la normatividad, las políticas y los lineamientos en esta materia.

### 3.4.3 Servicio de fotocopiado, enmicado y engargolado

<p>En este servicio se requiere realizar un estudio de las necesidades de los usuarios para poder determinar el equipo adecuado en cuanto a cantidad y volumen. Se tendrá que establecer en las condiciones de su contratación las condiciones óptimas de funcionamiento de las máquinas así como su mantenimiento, el suministro de papel y la asignación del personal debidamente capacitado para su operación</p>	<p>Se deberán formular dentro de nuestro nuevo sistema de integración de funciones una relación que contemple las condiciones que se integrarán en la convocatoria de la licitación para la adecuada elaboración del contrato que se realice con el proveedor que resulte ganador, referente a los requisitos que deberá cumplir dicho proveedor referente al suministro de papel, tóner y demás elementos que permitan el correcto funcionamiento de este servicio.</p> <p>Paralelamente se formularán los lineamientos que indiquen la tendencia en la reducción en el uso innecesario de fotocopias.</p> <p>Se establecerá un catálogo de firmas de autorización, bitácoras de suministro de consumibles, reparación de maquinaria, toma de lectura de fotocopias realizadas, etc.</p>
--	---

### 3.4.4 Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y contratación de servicios

<p>Para efectuar los servicios de arrendamiento de bienes y servicios se deberán efectuar los estudios de factibilidad que determinen la necesidad (en cuanto a contingencias de salud, higiene, fenómenos climatológicos y de seguridad) y conveniencia para que el área de adquisiciones proceda a su contratación.</p>	<p>En estos servicios se considera la contratación de servicio de talleres, mantenimiento, intendencia, vigilancia, vehículos, mensajería y todos aquellos que por su especialización deban ser realizados por particulares.</p> <p>El nuevo sistema de integración de funciones tendrá la información de todos los inmuebles de la institución, con todos sus datos generales, así como una relación de la oferta de inmuebles propiedad de los particulares.</p> <p>En los casos que amerite el alquiler de inmuebles, se deberá realizar un análisis de las condiciones materiales, de ingeniería, arquitectura y de protección civil, con la finalidad de presentar un dictamen de seguridad</p>
---	--

	estructural que garantice la seguridad del personal y del patrimonio de la institución.
--	---

### 3.4.5 Asignación de espacios y adaptación de inmuebles

Este servicio procura que existan los espacios necesarios para lograr el adecuado cumplimiento de las funciones, basado en lo que establece la Secretaría de la Función Pública, en cuanto a posesión, vigilancia, conservación o administración de los inmuebles de propiedad federal, destinados al servicio público así como a la capacidad de representar el interés de la institución en la adquisición, enajenación, destino o afectación de bienes muebles.	El área de servicios generales incluirá en el nuevo sistema de integración de funciones un apartado en el que las Unidades administrativas que son responsables de estos inmuebles informen cuando ya no se requieran de los espacios contenidos en los inmuebles propiedad de la institución o se encuentren arrendados, con la finalidad de que el área de servicios generales proceda a la terminación de los contratos de arrendamiento y/o a la desocupación del(los) inmueble(s) de forma oportuna.
--	---

### 3.4.6 Conservación y mantenimiento de inmuebles

Este servicio se refiere a la conservación, acondicionamiento o remodelación que se realice en los inmuebles de la institución y deberán estar debidamente programados en las necesidades anuales y de acuerdo a los presupuestos asignados a cada unidad administrativa solicitante.  Se deberán contemplar obras de acondicionamiento en las instalaciones eléctricas e hidrosanitarias que reduzcan los consumos excesivos, por nuevos equipos de mayor eficiencia. Para este efecto se deberá prever que en el proceso de adquisición para el suministro de los materiales y refacciones de consumo se programen dotaciones mensuales. <sup>52</sup>	La unidad encargada de los servicios generales incluirá en el nuevo sistema de integración de funciones el proyecto sobre el programa anual de remodelaciones y adaptaciones de oficinas de los inmuebles de la institución, describiendo en los planos arquitectónicos y de las instalaciones eléctricas, sanitarias, hidráulicas, aire acondicionado, detección y extinción de fuego, la ubicación y el monto de los trabajos a realizar.  Las unidades administrativas que requieran de alguna adaptación, remodelación o ampliación de sus oficinas o de alguna modificación en las instalaciones eléctricas o hidrosanitarias, lo solicitará por medio del nuevo sistema de integración de funciones mediante el cual se
--	---

<sup>52</sup> Para el mantenimiento preventivo se podrá tomar como referencia el consumo histórico de refacciones (focos, tubos, balastras, empaques varios, etcétera) para programar su adquisición con entregas parciales.

	verificarán las autorizaciones correspondientes para su inmediata atención y control.
--	---

### 3.4.7 Servicios de transportación, traslado y mensajería

<p>De acuerdo con el tipo de actividades que se desarrollen en la institución se define el tipo de servicios vehiculares que se deben proporcionar así como el taller mecánico, el suministro de combustible, el tipo de transportación, los fletes y lo relacionado al estacionamiento.</p> <p>Se deben contemplar medidas que permitan dar cumplimiento a las disposiciones ambientales y a mecanismos de control que reduzcan el consumo de gasolina y lubricantes. Todas las unidades vehiculares deberán estar identificadas con el logotipo de la institución. Los vehículos a todo servicio deberán pernoctar en los estacionamientos de las instalaciones al final de las labores y se establecerán los controles que verifiquen su cumplimiento.</p>	<p>De acuerdo a este servicio se deberá incluir en nuestro nuevo sistema de integración de funciones toda la información del inventario vehicular con archivos electrónicos que incluyan altas y bajas, independientemente de llevar el correcto control documental, integrando (en el sistema) el nombre de los servidores públicos que cuenten con la asignación de vehículo(s), la dotación mensual de combustible y lubricantes con cargo a cada unidad administrativa. Mediante el nuevo sistema, todas las áreas que tengan vehículo asignado notificarán a la unidad de servicios generales los costos de los consumos de combustible, lubricantes y así mismo el kilometraje recorrido por cada unidad vehicular. De esta forma, la unidad responsable de los servicios generales registrará la bitácora de operaciones y/o servicios realizados por todo el parque vehicular.</p> <p>De la misma manera se llevará una bitácora de las reparaciones y del requerimiento de refacciones utilizadas, supervisando la calidad de los trabajos realizados efectuando el registro o reporte correspondiente. En esta bitácora se llevará el registro de los trámites de los programas de verificación vehicular, tenencias, engomados, revistas así como de los siniestros ocurridos para hacer efectivos los seguros para reparar o dar de baja los vehículos.</p>
---	---

### 3.4.8 Servicios de seguridad y vigilancia

<p>Para la contratación de este tipo de servicios se deberá realizar un estudio que nos permita determinar las características y el tipo de seguridad y vigilancia requerido por la institución, contando con el personal capacitado y con los dispositivos adecuados para supervisar los trabajos que realicen.</p>	<p>Los elementos que se deberán considerar para la contratación de la seguridad de los bienes de la institución así como la de sus empleados, deberán cargarse en el nuevo sistema de integración de funciones, para que formen parte de la convocatoria con las que se realizará la selección de la empresa que resulte ganadora en el proceso de licitación que corresponda.</p>
<p>Se establecerá un programa en el que se programe el plan de acciones que conjuntamente deban realizar la corporación de seguridad y vigilancia y el área de protección civil (incendio, sismo. Auxilio médico, contingencias sociales, evacuación de personas, etcétera). Estarán incluidas en las bases para su contratación.</p>	<p>La unidad de servicios generales recibirá el parte de novedades presentado por el servicio de seguridad y vigilancia y realizará en el nuevo sistema un registro de aquellas observaciones relevantes para canalizarlas al área que realice las acciones de mejoramiento que correspondan. En este informe se evitará la sustracción de bienes sin autorización así como el registro de bienes de nuevo ingreso a la institución, realizando un trabajo conjunto con las áreas de adquisiciones, almacenes e inventarios y servicios generales. Se integrará un comunicado que además será difundido en la intranet de la institución en el que se den a conocer las políticas de seguridad de la institución, los motivos y las necesidades, en las que se establezcan los mecanismos de supervisión de personas, bolsas, bultos, vehículos, maletas, portafolios, objetos voluminosos, entre otros.</p>

### 3.4.9 Servicios de telefonía

<p>En este servicio se deberán definir las normas técnicas para el suministro del servicio telefónico y radiotelefónico de apoyo a las unidades administrativas,</p>	<p>Dentro de nuestro nuevo sistema de integración de funciones, la unidad de servicios generales llevará un registro del personal usuario y responsable de</p>
--	--

<p>se realizarán las propuestas sobre el diseño, los proyectos y estudios sobre la modernización de los sistemas de comunicación y del equipo que satisfaga las necesidades de la institución.</p> <p>Este tipo de sistema de comunicaciones se integra por líneas físicas (conmutadores, multilíneas, fax, teleproceso, televisión, Internet, etc.) así como sistemas y equipos digitalizados (teléfono celular, radios de comunicación privada, correo electrónico, transmisión de datos, fax, televisión y sistema vía satélite).</p>	<p>los equipos de comunicación, proporcionando así un directorio actualizado. Se establecerán las políticas sobre su adecuado uso y serán difundidas en este mismo medio y a través del intranet de la institución. Se fomentará el uso racional del servicio telefónico mediante los estudios técnicos de su facturación (recibo telefónico), tendiente a disminuir el volumen de llamadas de larga distancia nacional e internacional.</p> <p>Se registrarán en el nuevo sistema las altas y las bajas de los equipos de telefonía celular asignados a los servidores públicos y se realizarán contratos globales con el fin de homogenizar a nivel corporativo la prestación de servicios específicos y el control adecuado sobre los costos.</p>
--	--

#### 3.4.10 Servicios de intendencia e higiene

<p>Para la prestación de los servicios de intendencia e higiene de las oficinas públicas y la conservación y mantenimiento de las áreas de uso común se contratará al personal debidamente capacitado en programas de mantenimiento preventivo y correctivo y deberán contar con todos los insumos suficientes que se utilicen en dicha tarea.</p>	<p>Se describirá en nuestro nuevo sistema una relación mediante la cual el responsable de los servicios generales pueda verificar si los proveedores del servicio de limpieza está cumpliendo con las actividades de intendencia e higiene señaladas en el contrato, si se está cumpliendo con la asistencia y con los horarios establecidos para el servicio, señalando los horarios no hábiles para el personal sobre las actividades de intendencia tales como lavado de pisos, alfombras y vidrios, fumigación, recolección de basura, limpieza de ductos de aire acondicionado, baños, cisternas, tinacos, depósitos de agua potable, drenajes, etc. con el objeto de evitar enfermedades al personal y público usuario.</p>
--	---

Es importante señalar que en los reportes y la elaboración de bitácoras deberán estar foliadas, fechadas e identificadas las personas autorizadas para hacer las

anotaciones. Estos documentos serán de gran utilidad para conocer el estado físico y de control de los bienes utilizados y de los servicios proporcionados, orientando al administrador de los servicios generales en la revisión del cumplimiento de programas operativos para respaldar sus reportes de servicio y así mismo podrá identificar posibles anomalías, realizar acciones preventivas o correctivas y llevar una buena gestión

Con el fin de procurar la eficiente prestación de los servicios se deberá efectuar una evaluación tanto de los reportes obtenidos como sobre la operación de los recursos humanos del área en la resolución de los problemas que se presenten, los recursos materiales con que se cuentan así como de la suficiencia y correcta utilización de los recursos financieros y técnicos de que se disponen.

Nuestro diagnóstico comprenderá el plan de organización, los métodos y procedimientos que en forma coordinada adoptarán las unidades administrativas para salvaguardar sus recursos, Disponer de la obtención oportuna y suficiente de información confiable que nos ayude a eficientar la operación y la adhesión a leyes, normas y políticas en vigor, con el objeto de lograr el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales.

La evaluación de resultados tendrá como objeto medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que se este operando para alcanzar los objetivos de acuerdo con lo previamente programado.

El nuevo sistema de integración de funciones contendrá una base de datos en la cual se puedan consultar las existencias en almacén, el inventario de bienes muebles e inmuebles con todas sus características, que proporcionen la información para la adecuada toma de decisiones, se podrán consultar las bitácoras de atención de servicios, del mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles, de los partes de novedades de las áreas de vigilancia, sobre los diferentes siniestro, sucesos o desperfectos detectados en las instalaciones de la dependencia, para su inmediata solución. Para cada uno de estos servicios se contemplará un indicador que nos sirva para evaluar si se están cumpliendo los objetivos de la institución, si se están proporcionando adecuadamente y si se están corrigiendo y como las anomalías que se hayan detectado en determinados períodos (pueden ser mensuales, trimestrales y semestrales), para tener un marco de referencia.

El objetivo de la implantación del nuevo sistema de integración de funciones será facilitar la operación de las funciones al tenerlas sistematizadas, ayudará a los responsables de las áreas de recursos materiales y servicios generales a cumplir detalladamente con los objetivos y metas programadas para el buen desempeño del área, Contribuirá en la sincronización de las funciones de las diferentes áreas que intervienen en los diferentes procesos de presupuesto, contabilidad, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, almacenes e inventarios (altas, existencias y bajas), etcétera.

Por otro lado, se llevaría un control minucioso sobre la documentación que ingresa a la institución, desde su registro inicial, el turno para su gestión y finalmente su resolución y archivo ya sea pendiente o definitivo según sea el asunto de que se trate.

En este Apartado 3 se ha descrito la clasificación de los arrendamientos y la prestación de los servicios generales, especificando en que consisten y como vamos a capturar la información que estará en la propuesta del sistema integral de funciones, para ir alimentando la base de datos que nos facilitará la realización de múltiples documentos posteriores y así mismo proporcionará los indicadores necesarios para la evaluación referente a la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios y de los servidores encargados de los mismos

Esto permitirá en las instituciones determinar la incidencia y los diferentes errores en la operación diaria, sobre la prestación de los servicios, buscando nuevas y diferentes alternativas que solucionen eficientemente las necesidades y problemas que plantean las diferentes unidades administrativas en cada dependencia del Gobierno Federal.

El Apartado 4 plantea la propuesta para la sistematización de los recursos materiales en las dependencias de la Administración Pública Federal, partiendo de la definición de lo que es un sistema el cual es un conjunto de un todo formado por partes conectadas en cierta forma que interactúan entre sí y están orientadas al mismo propósito. Así es como deben funcionar los recursos humanos, financieros, materiales y servicios generales y de información en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, partiendo de la idea de que en todas se presenta esta situación y bien podrían ser coordinadas por alguna de éstas dependencias y lograr grandes ahorros a nivel nacional.

## **APARTADO 4. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

### **4.1 PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN INTEGRAL PARA LA OPTIMIZACIÓN DE FUNCIONES EN LAS ÁREAS DE RECURSOS MATERIALES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS GENERALES.**

En el transcurso de los años y de acuerdo al aumento sobre la importancia de la administración fueron creándose diferentes escuelas de pensamiento administrativo, empleando cada una ciertas creencias, opiniones y disciplinas para conformar su existencia. En la actualidad existen varias escuelas de pensamiento gerencial como son: Administración Empírica, Administración Científica, Administración basada en el comportamiento Humano, Administración del Sistema Social, Administración de Sistemas, Administración enfocada a las Decisiones, Administración de mediación Cuantitativa y el Proceso Administrativo.<sup>53</sup> Para el caso que nos ocupa estaremos enfocados principalmente en la administración de sistemas.

En la administración de sistemas podemos considerar que un sistema es un conjunto o un todo formado por partes conectadas en cierta forma y orientadas al mismo propósito. Esto es, las partes no constituyen un conglomerado de atinar o errar de elementos disgregados, sino que son de un orden definido, caracterizado por la organización y la unidad.<sup>54</sup> Los principales autores de este pensamiento son: Max Weber, Paul E. Holden, y Marshall E. Dimock, los cuales consideran a la administración como un sistema de carácter general sujeto a reglas y procedimientos susceptibles de reglamentación.

Para algunos se habla de administración pública, aun cuando en sentido estricto la referencia es más bien de complejidad de los negocios públicos en comparación con los privados; pero en ambos se persigue precisión de actuación en cualquier aplicación del proceso administrativo. Esta administración se caracteriza por su énfasis por la determinación de estructuras formales que permitan una reglamentación la cual asegure buenos resultados.

En la actualidad se aprecia el explosivo crecimiento de organizaciones modernas, el cual ha creado retos que, a su vez, dan lugar al desarrollo de sistemas, mismos que hacen frente a la complejidad y multiplicación de las operaciones en forma bastante efectiva. Así vemos que toda organización, para realizar sus actividades en forma adecuada, necesita sistemas de trabajo orientados a lograr una coordinación integral de todos sus elementos.

A través de nuestra experiencia en el Gobierno Federal se ha observado que no se sigue en forma estricta una administración de sistemas homogéneo y debidamente adecuado a las necesidades, que cada una de sus áreas cuentan con controles administrativos independientes y que en el momento de conciliar la información, existen incongruencias en las cifras que maneja cada una de

---

<sup>53</sup> George R. Terry; "*Principios de Administración*" p. 76

<sup>54</sup> *Ibíd*

ellas de manera individual. Es por esto que los sistemas y procedimientos adquieren un significado importante tanto en la administración de empresas como en la administración pública. El campo de los sistemas y procedimientos es parte integral del trabajo de cada servidor público, esto quiere decir que cada persona que supervisa, dirige o administra las actividades de sus subordinados tiene en su trabajo una responsabilidad inherente por los sistemas y procedimientos que él emplea y el personal que se encuentra bajo su cargo: como se hacen las cosas, las formas y medios que se emplean para llevar a cabo las tareas asignadas y la metodología de los procesos de trabajo empleados. La aplicación de Sistemas y procedimientos son un conjunto de actividades que se clasifican como uno de los diversos elementos de la administración.

Para expresarlo de una manera más simple, la dirección de una organización abarca:

A) Lo que se va a hacer, o sea, decir lo que se va a ejecutar, de acuerdo con los siguientes puntos:

1. Qué va hacerse: planeación, formulación de objetivos y políticas expresados en cantidades, especificaciones de los productos, servicios etc.
2. Cuando debe hacerse: prioridad, secuencia y programación del trabajo, etc.
3. Quien va a ejecutarlo: Organización, delegación de autoridad, división y coordinación del trabajo y relaciones funcionales.
4. Cómo va a ejecutarse: sistemas, procedimientos, metas de calidad, estandarización de las prácticas de trabajo, publicación de manuales de operación.
5. Disponibilidad de los recursos necesarios con qué hacerlo: adquisición de abastecimiento, construcción, mantenimiento, administración de personal y financiera.

B) El hecho de hacer lo que se dijo, ejecutándolo de forma planeada. En el tiempo programado para hacerlo, usando los recursos disponibles para ese objetivo.

C) Finalmente valorizar lo que se ha hecho, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. Qué se ha hecho: la evidencia de los resultados obtenidos; informes, estadísticas sobre la producción cuantitativa y su costo, comparando los resultados efectivos con los proyectados.
2. Qué también se hizo: revisión de calidad, reacción del consumidor, medición del trabajo, estudios, auditorias, y demás.
3. Debe continuarse haciendo: revisión del producto final, análisis del mercado, análisis del costo, investigación del consumidor y análisis de operaciones.
4. Cómo podría mejorarse lo que se ha hecho: rediseño del producto o servicio, reorientación del servicio y mejoramiento de la estructura de la organización y de los sistemas y procedimientos involucrados en la operación, mejoramiento del personal, manejo de abastecimientos, administración financiera y los procedimientos usados para plantear y programar las actividades futuras de la organización.

Aún dentro de los límites de este exceso de simplificación será posible darse cuenta que el servidor público que administre la aplicación de este nuevo sistema tiene ante sí algunas consideraciones básicas, mismas que dentro de los tres grupos naturales antes descritos, ayudará a reconocer la situación de cada institución en particular para su adecuada implantación.

La estrecha coordinación entre los distintos niveles de la Administración y sus unidades administrativas y la necesidad de rediseñar los diversos procedimientos administrativos para conseguir reducir la complejidad cara a un mejor servicio a la ciudadanía y una administración más ágil y flexible, nos invita al análisis de una seria reflexión en el ámbito de los sistemas.

Si sus datos y procesos "viven" en diferentes sistemas y tecnologías, ¿cómo podemos obtener una visión completa de sus competencias administrativas? ¿Se requiere invertir mucho tiempo para lograrlo? ¿Cómo se enfrentan a las nuevas necesidades y peticiones? ¿Sería interesante reutilizar todos los activos informáticos existentes pero eliminando gran parte de las actividades obsoletas, aumentando además la agilidad de su Administración?

Es por diversas razones que en el presente estudio se propone que sea una dependencia del Gobierno Federal la que administre la implantación de un sistema homogéneo que permita la congruencia de las actividades que se realizan en las áreas de recursos materiales y servicios generales, siendo de suma importancia conjugar las funciones y objetivos del área de recursos financieros y humanos, que permitan el mejoramiento sobre la calidad en la comunicación de la información que unas y otras tiene que manejar de manera habitual buscando que las cifras se compartan de común acuerdo en busca de los objetivos tanto de cada una de las instituciones así como aquellos establecidos en la Ley de Planeación. La intención es buscar la posibilidad de poder crear una plataforma única para resolver de una forma ágil y con un costo razonable diferentes problemáticas y escenarios de manejo administrativo.

En un gran número de Instituciones la organización habitual consiste en un conjunto de sistemas y procesos desarrollados fundamentalmente para las áreas administrativas que los usan, no para su funcionamiento interno a través de toda la organización. La clave para lograr su ideal radica en convertir este conjunto en un todo funcional que pueda contar con la herramienta de evaluación válida, confiable y estandarizada, que permitan identificar cuáles son sus mejores colaboradores y con ello garantizar el reconocimiento a los verdaderos impulsores de los planes y programas estratégicos de la institución, mejorando su productividad, la satisfacción de los clientes y la optimización en los tiempos de oportunidad, esto se incluye, en virtud de considerarse al elemento humano (servidores (as) públicos) como clave para el desarrollo de cualquier tipo de sistema.

Con base en la adecuada integración de este conjunto de procesos y sistemas las áreas de recursos materiales pueden convertirse en un aliado estratégico de toda Institución Gubernamental, esto es, al contar con la información de cada una de las partes y coordinando sus funciones dentro del sistema, dará resultados para proporcionar los datos verdaderos y actuales para que los

mandos superiores puedan tomar las decisiones acertadas en la planeación, organización dirección y control de la dependencia que les corresponda.

Otra de las ventajas de que exista una dependencia del Gobierno Federal que administre la implantación del sistema integral de funciones es la idea de que se pueda tener conocimiento de aquellos bienes que por alguna razón ya no se estén utilizando o consumiendo en algunas dependencias, mientras que en otras los estén programando para su adquisición. De esta forma se podrían realizar donaciones o intercambio de bienes para satisfacer algunas necesidades y así lograr, entre otros, diversos ahorros económicos en beneficio de las instituciones y de la misma sociedad al invertirse los recursos disponibles en bienes y servicios realmente necesarios.

Para realizar la propuesta de este estudio, existen componentes especializados que son proporcionados por diferentes empresas profesionales en sistemas, que permiten la integración de datos, aplicaciones, redes y seguridad de sistemas de hospedaje, etc.

Uno de los objetivos fundamentales de cualquier organización consiste en reducir su complejidad e incrementar los beneficios. Y una manera de lograrlo radica en la mejora de la eficiencia operativa y en la racionalización de sus procesos, esto se logra a través del análisis de las actividades que se realizan en sus procesos, elaborando un diagnóstico que nos proporcione información para reducir los pasos y sistematizar sus funciones.

Dentro de nuestra estrategia, el punto de coordinación de los sistemas nos va a dar una ventaja de oportunidad al proporcionarnos una respuesta más ágil y dinámica, con respecto a las necesidades de servicio en la institución.

En términos muy generales, cuando hablamos a los directivos sobre la integración de sistemas, muchos dejan de prestar atención y opinan que es un trabajo destinado a los técnicos en sistemas de cómputo, no a los estrategas de la Institución.

Dentro de cada Institución de Gobierno, los niveles ejecutivos y los profesionales deberán trabajar en conjunto para implantar el proyecto de integración de funciones en el que se incluyan, los sistemas de las áreas de Planeación de Recursos Humanos, Financieros, Adquisiciones y Servicios Generales. Se tendrá que considerar esta integración como un elemento organizacional imprescindible, no como un reto tecnológico. Lo que buscamos es que el presente proyecto de integración contribuya en gran medida a impulsar la productividad de sus áreas, a mejorar su funcionamiento interno y a dar resultados con transparencia y oportunidad.

En diferentes instituciones se observa que las operaciones de trabajo se realizan en procesos altamente fragmentados. La información presupuestal se construye en sistemas muy independientes a los utilizados para realizar las requisiciones o pedidos los cuales tienen que procesarse por separado, sin considerar en muchos de los casos las existencias en almacén, los inventarios de activos fijos, con la consecuente falta de agilidad y operatividad, siendo que una de las soluciones sería interconectar los distintos sistemas, buscando

reducir los plazos de respuesta y mejorar los proceso y procedimientos de operación.

La implementación de este tipo de tecnologías (herramientas de integración de aplicaciones institucionales y estrategias de integración) posibilitará que los aspectos técnicos sean más sencillos que nunca.

“Los proyectos de integración suelen estancarse por la falta de una cultura institucional que los apoye”, afirma Paul LeBlanc, presidente de la Universidad Marlboro College de Vermont, Estados Unidos, un centro que ofrece un master en integración de sistemas. “Se empieza a reconocer que las fallas en la integración de aplicaciones tienen que ver, tanto con las prácticas institucionales y asuntos relacionados con los empleados, como con las cuestiones técnicas”, afirma LeBlanc.

A la hora de implantar el sistema de integración no se deberá hacer de manera aislada. La mayor parte del software y el hardware que se utiliza en sus diferentes áreas, está diseñado según las necesidades de cada departamento y muy pocas veces se piensa en maximizar el valor institucional en su elaboración; los responsables de diseñarlos pretenden, simplemente, obtener el mayor beneficio en su propia área de trabajo.

Realizar el cambio no será fácil, implementar el nuevo sistema puede implicar un proceso de integración de prueba y corrección. Los directivos deben hacer hincapié en la importancia de que la elaboración de este proyecto se haga con vistas a beneficiar a la institución considerándola como una corporación. Es básico que en este nivel podamos asumir esta responsabilidad.

Los grandes cambios no se pueden introducir de manera rápida e imprevista. Es necesario que los trabajadores de la institución se acostumbren a ellos y que sepan, además, que tras el proceso de implementación, habrá un período durante el cual las cosas no estarán totalmente bajo control y que en algunas ocasiones se tendrán que redefinir algunos de los procesos en cuestión.

Las dependencias y entidades, derivado de las reformas y adiciones deberán actualizar de manera inmediata, los siguientes documentos:

1. Políticas, Bases y Lineamientos
2. Convocatorias de Licitación (en cuanto a sus términos generales)
3. Manuales de organización y procedimientos.

La gestión de los recursos gubernamentales es indispensable para que el gobierno, que forma parte del Estado, cumpla con sus planes y programas.

En el siguiente cuadro se muestran los diferentes procesos de gestión de recursos gubernamentales, la implantación del nuevo sistema de integración deberá ir contemplando sus actividades paulatinamente, con la intención de coordinar todas sus áreas:

## DIAGRAMA DEL PROCESO DE GESTIÓN DE RECURSOS GUBERNAMENTALES

<ul style="list-style-type: none"> <li>• GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS</li> </ul>	Incluye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación del anteproyecto de presupuesto</li> <li>• Autorización en la Cámara de Diputados</li> <li>• Publicación de leyes en el DOF</li> <li>• Asignación a cada dependencia.</li> <li>• Control del gasto.</li> <li>• Control de resultados.</li> <li>• Evaluación del ejercicio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS</li> </ul>	Incluye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclutamiento</li> <li>• Selección y contratación</li> <li>• Desarrollo del personal</li> <li>• Capacitación.</li> <li>• Pagos y prestaciones</li> <li>• Retiros y jubilaciones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GESTIÓN DE RECURSOS TECNOLÓGICOS</li> </ul>	Incluye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación</li> <li>• Modernización</li> <li>• Aplicación de tecnologías.</li> <li>• Concordancia con el recurso humano.</li> <li>• Evaluación del ejercicio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GESTIÓN DE RECURSOS DE INFORMACIÓN</li> </ul>	Incluye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro de actividades</li> <li>• Clasificación y catalogación.</li> <li>• Formulación de indicadores</li> <li>• Control de archivos: vigentes, concentración e históricos.</li> <li>• Acceso a la información</li> <li>• Transparencia de la información.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GESTIÓN DE RECURSOS MATERIALES</li> </ul>	Incluye	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisiciones, arrendamientos y servicios.</li> <li>• Obra pública</li> <li>• Almacenes e inventarios</li> </ul>

<sup>56 A</sup> Fuente.- *Actualización en Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público*

<sup>56 A</sup> *Actualización en Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en el Sector Público*, compiladores Domínguez Trejo, Carlos; Solano Chávez, Israel y Fernández Puente, Raúl Fernando, Centro de Educación Continua de la FCP y S, México.

En el anterior cuadro del proceso de gestión de recursos gubernamentales hemos tratado de incluir las diferentes áreas de apoyo a las diferentes funciones sustantivas de toda institución, con la intención de dejar claro que el nuevo sistema de integración pretende coordinar los esfuerzos de las diferentes actividades que se realizan, encaminándolas a un objetivo en común, dentro de su ámbito de competencias, sin embargo, el enfoque de nuestro estudio se orienta básicamente a las áreas de recursos materiales y servicios generales, involucrando además la importancia de los recursos humanos y financieros.

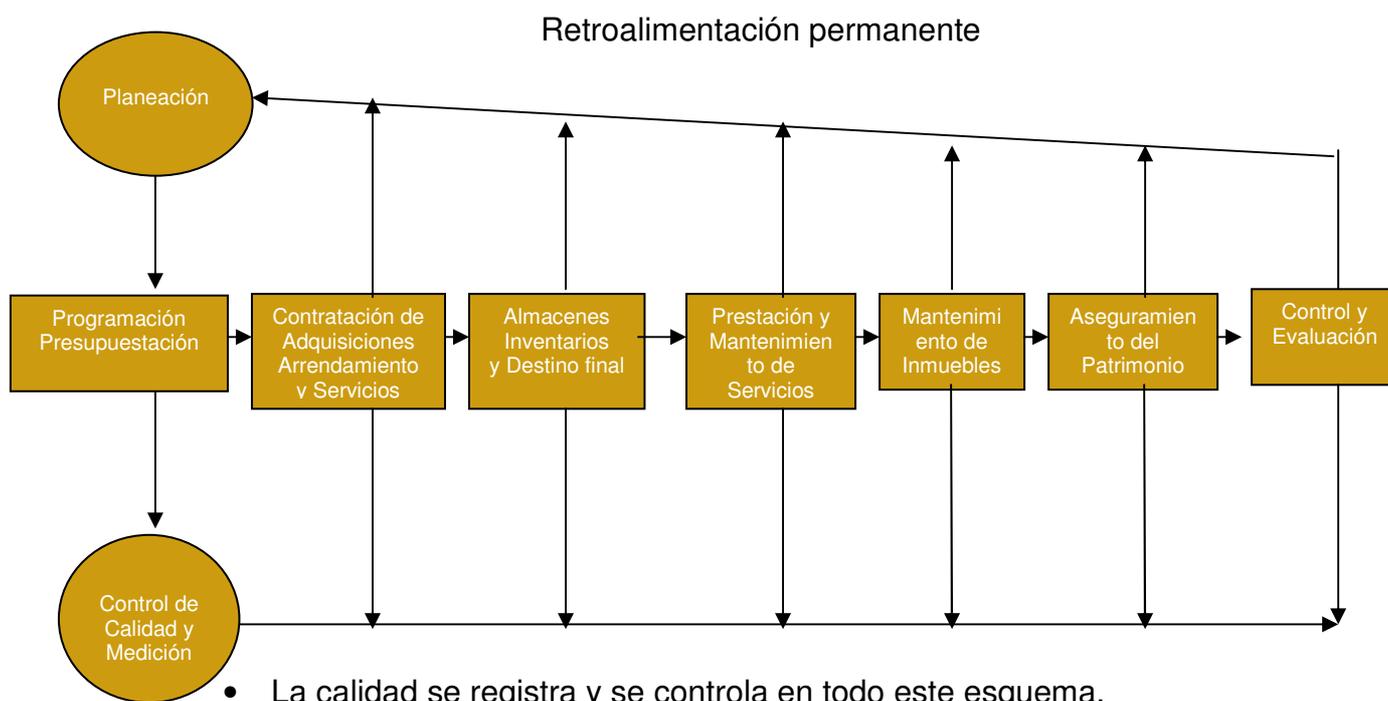
La implantación de este nuevo sistema de integración demanda una alta calificación técnica y la aplicación de un conjunto de herramientas de gestión, proporciona además un poderoso cúmulo de ideas sobre la manera de realizar las funciones que implica consolidar prácticas institucionales concretas.

La finalidad, es provocar "... aumentos dramáticos en la efectividad, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar de las instituciones estatales."

El nuevo sistema de integración busca impulsar cambios dramáticos, en por lo menos cuatro áreas:

1. Promover el logro del propósito institucional.
2. La efectiva y transparente rendición de cuentas.
3. La oportuna y eficaz toma de decisiones.
4. La innovación de una nueva cultura institucional.

El proceso de abasto en las dependencias de gobierno presenta el siguiente esquema simplificado y es en estas actividades en donde se deberá aplicar el nuevo sistema de integración:



- La calidad se registra y se controla en todo este esquema.
- Se establecerán responsables en cada proceso.
- La normativa deberá cumplirse siempre y estará aplicada en el nuevo sistema de integración.

El eficiente esquema de organización administrativa para la implementación del nuevo sistema debe no sólo prevenir la duplicidad de funciones, sino las fricciones personales y el derroche de recursos. Debe preservar las garantías constitucionales, contribuir a la simplificación de trámites y en los procesos de desregulación normativa. Habrá de procurar la incorporación de tecnologías de punta que induzcan la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía y el desarrollo de programas de control y evaluación de la administración de recursos.

Los sistemas de administración, para el caso que nos ocupa, se tienen que considerar como “un conjunto organizado de elementos o partes interactuantes e interdependientes, que se relacionan formando un todo unitario y complejo”.<sup>55</sup>

El sistema de administración de recursos materiales<sup>56</sup> integra una serie de procesos que articulados armónicamente deben contribuir al eficiente funcionamiento de las dependencias y entidades del sector público y son considerados a continuación, elementos clave para la implantación del nuevo sistema de integración:

El **Subsistema de Planeación, Programación y Presupuestación** tendrá como propósito y función la de establecer los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos, con una calendarización física y financiera de los recursos económicos necesarios para determinar los procedimientos de adquisición, arrendamiento, contratación de servicios y obra pública que requiera toda la Administración Pública Federal, los Estados y los Municipios. En este subsistema se deberán implementar todos aquellos aspectos de la Ley, referentes a los montos económicos que determinan los tipos de compra autorizados en cada caso y así mismo un reporte (informe) que contabilice los montos de los diferentes tipos de adquisiciones realizadas y que nos impidan rebasar el 80% del presupuesto destinado para bienes de inversión y el 20% para bienes de consumo autorizados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En el **Subsistema de Contratación de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios** estarán determinadas tres materias sustantivas del proceso de administración de recursos materiales: las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de servicios.

En este Subsistema se identificarán las etapas a través de las cuales, se desarrollan los procedimientos de compra y la contratación de servicios que requiere el sector público para cumplir con los objetivos programáticos y de operación, así como de incremento del patrimonio institucional. En este apartado se insertarán los estudios de mercado de los bienes programados para adquisición. Asimismo, se llevará un registro de todas y cada una de las etapas de la licitación y se dispondrán de actas administrativas preelaboradas para la atención eficiente en cada uno de sus procedimientos. De igual forma

---

<sup>55</sup> *Teoría General de Sistemas*, en [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>56</sup> OCDE: *Recomendaciones para la optimización de Recursos*. México, 1998.

estarán contemplados los cuadros comparativos de las ofertas presentadas por los proveedores, para facilitar el análisis de aquellos proveedores que resulten beneficiados en la adjudicación de bienes y servicios. Se tendrán los formatos de los Contratos para las empresas que resulten ganadoras en los concursos respectivos, listos para cargar la información que corresponda. Se abrirá un módulo para dar seguimiento y atención a los casos de inconformidad. La información de este Subsistema estará disponible para consulta de las autoridades superiores y de los miembros de los Comités de Adquisiciones y Servicios.

El **Subsistema de Almacenes, Inventarios y Destino Final** tendrá como objetivo principal el de establecer los mecanismos de control de resguardo, asignación y baja de los bienes muebles que las dependencias y entidades del sector público tienen a su disposición para realizar sus actividades. El nuevo sistema dispondrá de las herramientas necesarias para la actualización permanente tanto de los bienes existentes en almacén, así como de aquellos de carácter inventariable, contemplando la elaboración inmediata de los resguardos de los bienes de nueva adquisición o en su caso los que se encuentren en proceso de baja. El nuevo sistema contemplará un módulo que lleve el registro de los bienes en existencia, los de nueva adquisición para tener el control de calidad con las áreas usuarias y técnicas que participen, así como para generar los pagos a proveedores cumplidos, o en su caso, para notificar el incumplimiento y efectuar la aplicación de la sanción correspondiente. Además estarán contemplados los informes referentes a los movimientos de altas, bajas, donación, transferencias, destrucción, dación en pago, etc. que se susciten con los bienes propiedad de la institución.

Su función sustantiva será mantener actualizados los registros de existencias de materiales, el suministro adecuado de los mismos y la aplicación de la normatividad respectiva para desincorporar del patrimonio institucional aquellos bienes que ya no sean de utilidad para la dependencia.

El **Subsistema de Prestación y Mantenimiento de Servicios** tendrá por objeto mantener la prestación del servicio público en las mejores condiciones físicas para la institución y los usuarios. Los servicios generales son múltiples en las diferentes dependencias y entidades, su función consiste en prestar y atender de manera continua y sistemática los requerimientos administrativos para mantener en las mejores condiciones de operatividad los bienes muebles e inmuebles del sector público. En este punto, el nuevo sistema contará con un registro permanente de las solicitudes de servicios pendientes y atendidos, de igual forma dispondrá de una bitácora de actividades rutinarias efectuadas durante determinados plazos de acuerdo con los servicios contratados. Estos controles podrán estar disponibles y visibles en cualquier momento tanto para las autoridades superiores como para los miembros de los Comités de Adquisiciones y Servicios respectivos, en cuanto al servicio proporcionado por el área responsable.

En el **Subsistema de Mantenimiento de Inmuebles** se establecerá el marco general para llevar a cabo la contratación en el sector público de la ejecución de trabajos consistentes en la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación y

demolición de bienes inmuebles. En este subsistema es donde se precisan las acciones relativas a los procedimientos de planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas. Estas actividades podrán estar disponibles y visibles en cualquier momento tanto para las autoridades superiores como para los miembros del Comité respectivo, en cuanto a las actividades realizadas por el área responsable.

El **Subsistema de Aseguramiento del Patrimonio**, como parte de los recursos materiales, tiene la función de establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores, prestadores de servicios, compradores y contratistas, que contraigan compromisos ante las dependencias y entidades de la administración pública. Con ello, se procura evitar daños y perjuicios, además de los bienes muebles e inmuebles del sector público que son sujetos de un aseguramiento específico ante riesgos eventuales durante su operación. En el nuevo sistema estará cargada la relación de bienes susceptibles de aseguramiento, con todos los datos correspondientes a su ubicación y características específicas y estará enlazado al procedimiento y a las propuestas para la contratación de las empresas que resulten ganadoras en los concursos de referencia.

El **Subsistema de Control y Evaluación** se identifica como un proceso permanente en todo el sistema de administración de recursos materiales, captando y evaluando toda la información de los anteriores subsistemas y generando un diagnóstico sobre su situación. Esto facilitará la determinación de diferentes indicadores, con los cuales se reflejarán las fortalezas y oportunidades funcionales del sistema de integración de funciones. Como subsistema determinará los mecanismos mediante los cuales el sector público integrará la información de los procedimientos que se desarrollan en los demás subsistemas; ello con la finalidad de establecer acciones preventivas y correctivas en el manejo de los recursos económicos que se disponen para el gasto corriente y de inversión física.

El **Subsistema de Control de Calidad y Medición**, verifica que la calidad se mantenga en todos los subsistemas y al igual que en el punto anterior, identificará los indicadores que determinarán el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en cada uno de los subsistemas. La medición tiene como función verificar el grado de cumplimiento en la interpretación de la normatividad, en el desarrollo de las actividades planeadas por cada uno de estos y en la instrumentación de los procedimientos contemplados en el sistema de recursos materiales. Esta área recibirá un informe de las fechas que se pacten para la entrega de bienes y servicios, detectando el incumplimiento para la aplicación de la sanción correspondiente

Todos los casos referentes a la emisión de contratos a prestadores de bienes y servicios estará sancionada y autorizada por el área jurídica correspondiente a cada dependencia o entidad federal.

La función de compras gubernamentales hasta muy recientemente recibía poca atención de los estudiosos de las disciplinas administrativas. Las compras se

consideraban como una tarea de menor importancia, delegada a los niveles jerárquicos inferiores de la estructura administrativa. Hoy se revalúa la función de Adquisiciones porque se reconoce el impacto que tiene en la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización.<sup>57</sup>

Es menester destacar que en el marco de la división de poderes que establece la Carta Magna, corresponde al Titular del Poder Ejecutivo conducir la administración pública, la cual es responsable de la adquisición, registro, almacenamiento y suministro de los bienes que requieren sus órganos y más aún de las provisiones de obras y servicios a la población.

El señalamiento anterior confirma la necesidad de que la administración de los recursos públicos y en particular de los materiales, se conduzcan bajo criterios de honestidad, eficacia y transparencia, en provecho de la sociedad.

Es importante señalar que los administradores que implanten el nuevo sistema de integración deberán considerar desde su diseño, la seguridad en el sistema operativo como una pieza clave para el buen funcionamiento y confiabilidad en el mismo, a fin de mantenerlos protegidos contra posibles ataques cibernéticos que puedan poner en riesgo la información.

## **4.2 VENTAJAS**

La sistematización de funciones en los procesos que intervienen en las áreas de recursos humanos y financieros aunados con los de recursos materiales y servicios generales de las dependencias de la Administración Pública Federal, ofrece entre otros, los siguientes beneficios:

- Optimizar la organización del trabajo, subdividiendo las funciones específicas y a su vez enlazando aquellas que se integren en un procedimiento interno, proporcionando una herramienta sistémica ágil y eficiente.
- Contribuir en el inicio de la generación de sistemas emprendedores que proporcionen a las dependencias y entidades del Gobierno Federal elementos de mejora y desarrollo, a través de un cambio de estrategias en la operación de las funciones asignadas.
- Simplificar los procedimientos de trabajo y elevar la eficiencia y la calidad de los Servicios Públicos que se brindan, basándose en las herramientas que los sistemas tecnológicos y administrativos proveen.
- Definir y promover los criterios y las políticas de interoperabilidad para que las áreas de las diferentes dependencias gubernamentales cuenten con sistemas de comunicación que agilicen las diferentes gestiones, a fin de elevar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

---

<sup>57</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México* México. INAP. CONACYT. 1984. p. 47

- Aprovechar los recursos tecnológicos para contar con un sistema automatizado que permita el registro, turnado interdepartamental, seguimiento y archivo eficiente de asuntos y de los documentos soporte de manera ágil y eficiente y que garantice su disponibilidad y retención inalterable de acuerdo a las regulaciones en materia de transparencia.
- Contar con el registro de todo tipo de documentos gubernamentales de manera electrónica: formatos, imágenes digitalizadas, procesador de textos, hojas de cálculo, graficadores, presentaciones, PDF's, clips de video y audio, etc.
- Resguardar, almacenar, clasificar y tener el respaldo de la información y los documentos gubernamentales en forma electrónica conforme a los ordenamientos legales vigentes. Esto redundará en la conformación de un acervo electrónico documental garantizando el ciclo de vida de la información y optimizará en forma considerable la utilización de espacios.
- Las áreas responsables de atender solicitudes de servicio recibirán de manera automatizada las peticiones y estará supervisada su resolución por los mandos superiores hasta su correcta atención, finalmente se generará una respuesta al área que lo solicitó.
- Contar con formatos predefinidos para los diferentes eventos, brindando mayor eficiencia.
- Disponer en forma inmediata de las bitácoras de servicio que registran las operaciones efectuadas (de seguridad, de mantenimiento vehicular, de inventario de bienes, de existencias en almacén, de estados financieros, etcétera.
- Existe la posibilidad de habilitar un módulo con capacidad de respaldar la información en dispositivos de almacenamiento masivo.
- Disponer de un almacenamiento inteligente sobre la administración de la información que proporcione la búsqueda de asuntos y documentos en forma inmediata, que difunda las políticas y las reglas de la institución en sus diferentes ámbitos de competencia, que se cuente con la firma electrónica de los servidores públicos que se designen y que sirva para la formulación de los diferentes informes solicitados por la autoridad superior o para la solventación de auditorías.
- Contribuir en el mejoramiento de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos, en beneficio de las instituciones y la sociedad, al automatizar las actividades rutinarias.
- Al disponer de una herramienta eficiente mejorará la vocación y dedicación de los servidores públicos en sus funciones.

- Con la capacitación del nuevo sistema integral de funciones se especializarán las funciones de cada puesto en la estructura y se buscará contribuir en la Profesionalización de los servidores públicos.
- Contribuir en el diseño e implementación eficaz de políticas de operación.
- La aplicación automatizada de los procesos y procedimientos, acortará los tiempos de atención, mejorará la calidad en los servicios prestados, ahorrar los recursos para destinarlos a las actividades prioritarias y de esta forma, mejorar el aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas.
- Arraigar entre el cuerpo de servidores una plataforma de principios para que, en todo momento, desempeñen sus funciones en un marco de honestidad, eficacia, transparencia, imparcialidad y estricto apego a la ley.

Así mismo, la aplicación del nuevo sistema de integración administrativa al servicio de la Administración Pública Federal contribuirá con las siguientes consideraciones:

- ◆ Que la responsabilidad con la institución sea realizada con toda la lealtad por el deber de servir.
- ◆ Que los fines institucionales desplacen a los fines personales y de grupo.
- ◆ Que los recursos públicos sean utilizados para el cumplimiento de los propósitos institucionales, y no de los personales ó de grupo.
- ◆ Que los responsables de cada subsistema en la administración de los recursos de solución oportuna a los requerimientos de la Institución.
- ◆ Que el acceso a estos cargos públicos se sustente en el conocimiento y en las habilidades de quien habrá de ocuparlos, de acuerdo con las mejoras en los perfiles de puestos.
- ◆ Que la evaluación sobre el ejercicio del cargo se haga sobre la base de los resultados institucionales del puesto de acuerdo con el cumplimiento de sus funciones y a las metas y objetivos alcanzados.
- ◆ Que la experiencia acumulada y los conocimientos adquiridos en el cargo a lo largo del tiempo sean uno de los factores para determinar la permanencia.
- ◆ Que los catálogos de puestos se construyan en función de las cualidades formales de cada uno de ellos y de las aportaciones que deben dar al cumplimiento de la organización.

- ◆ Que las evaluaciones formales estén basadas en resultados medibles pública y efectivamente verificables mediante la aplicación de indicadores fuertes y objetivos.
- ◆ La implantación de estos sistemas de integración de funciones administrativas permitirá a las instituciones y entidades federales transformar sus datos en información valiosa e inteligente que facilite a los directivos tomar las mejores decisiones.
- ◆ Los administradores del nuevo sistema de integración (Áreas de Informática) y los conocimientos que adquieran los usuarios, permitirá establecer un nivel de seguridad favorable, mediante el reforzamiento de las configuraciones de seguridad y herramientas adicionales, desarrollando las estrategias que les permitan resolver problemas derivados de fallas que se presenten en la operación del mismo.
- ◆ Se podrán crear sitios en los que se permitan escenarios para trabajar en un ambiente en el que se pueda compartir la información, de acuerdo a las actividades de cada área en específico, así mismo de información exclusiva para la alta Dirección, con accesos controlados.
- ◆ A través del empleo de herramientas de análisis y de seguridad se realizarán revisiones del servicio, posibles vulnerabilidades y análisis de los registros del sistema
- ◆ Se buscará que con la información capturada en el nuevo sistema de integración, se puedan elaborar simultáneamente los informes solicitados por las dependencias globalizadoras.
- ◆ Se podrá buscar la certificación de capacidades sobre las funciones realizadas por las diferentes áreas que intervienen en la operación y funcionamiento del nuevo sistema de integración.

## CONCLUSIONES

La presente investigación tiene como objetivo demostrar las ventajas y el aprovechamiento que significa la simplificación de los sistemas y procedimientos administrativos utilizados en las áreas de Recursos Financieros, Materiales y Servicios Generales de las dependencias gubernamentales, a través de la implantación de un proyecto de integración sistémica que enuncie sus fortalezas a través de la experiencia práctica que el autor que suscribe el presente trabajo a experimentado en distintas Secretarías del Gobierno Federal en las que he trabajado a lo largo de más de 25 años de servicios.

Cabe mencionar que una de las finalidades de integrar los sistemas y procedimientos dentro de un todo es disponer de la información de manera oportuna y veraz para la elaboración de los informes solicitados por las dependencias globalizadoras y así mismo disponer lo necesario para la elaboración de diversos estudios de mejoramiento continuo y de transparencia en las actividades realizadas, en estas áreas que se encuentran permanentemente auditadas, debido a la importancia en el manejo y administración del recurso propiedad del gobierno federal.

Con base en los compromisos establecidos en los acuerdos del Gobierno Federal en materia de simplificación administrativa en el ámbito nacional se busca llegar a la racionalización y máximo aprovechamiento de los recursos planeando y controlando eficientemente su administración. Las instituciones o dependencias en donde sea implantado este proyecto de integración sistémica, tendrán como resultado una importante disminución en los costos administrativos, un eficiente manejo en las adquisiciones, un mejor aprovechamiento financiero, así como una plantilla de recursos humanos adecuada para su ejercicio.

El presupuesto público no debe aumentar sólo porque hay necesidades de administrar, pues paradójicamente, entre más elevado ha sido el gasto público y más variadas sus áreas, se ha notado menor efectividad y las necesidades no han disminuido. Por ello, los países con mayor crecimiento económico tienen Gobiernos concentrados en el desempeño adecuado de pocas funciones de la Administración Pública, simplificándolas.

Uno de los objetivos de esta tesina es reconocer el aprovechamiento de las nuevas tecnologías como herramienta de simplificación y organización administrativa en la realización de las funciones cotidianas y operativas en las Instituciones, analizando su comportamiento a través del tiempo y elaborando un diagnóstico que refleje sus fortalezas y oportunidades en la implantación de un proyecto de integración sistémica dentro de las oficinas que administren los recursos materiales en las dependencias del gobierno federal.

La presente propuesta tiene la finalidad de lograr paulatinamente la aplicación automatizada de los procesos y procedimientos, acortar los tiempos de atención, mejorar la calidad, ahorrar los recursos para destinarlos a las actividades prioritarias y mejorar así, el aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas, para ir las incorporando a las distintas áreas de apoyo en las

dependencias de gobierno, eliminando instancias y trámites manuales, disminuyendo las cargas innecesarias de trabajo y el acumulamiento excesivo de papeles y las múltiples autorizaciones, distintivo de las oficinas de gobierno, para estar en posibilidad de ofrecer un mejor servicio interno y externo de una manera sencilla, rápida, segura y transparente.

En el contexto de una reforma administrativa integral y profunda, la modernización de la función pública es tarea indispensable para contar con administraciones eficientes y eficaces. Un elemento clave en un proceso modernizador es el servidor público; que se erige como uno de los principales insumos para la generación de los bienes y de los servicios que se proporcionan a la sociedad. Bajo esta perspectiva, todo programa gubernamental que se proclame como “modernizador” deberá contar con las herramientas necesarias para desarrollar sus sistemas de administración y así mismo capacitar y certificar adecuadamente a su personal.

Todo proceso modernizador de las estructuras gubernamentales debe tocar a fondo la modernización de los sistemas de administración. La modernización de la función pública es requisito prioritario para acceder a una Administración Pública eficiente y eficaz. La responsabilidad, honestidad y entrega de los servidores públicos, es otro de los principales insumo en la generación de los bienes y servicios que se proporcionan a la sociedad.

No puede soslayarse la importancia que amerita la modernización de los sistemas de administración, a fin de construir un sistema integral que regule el manejo adecuado y el control eficiente de los recursos del gobierno federal.

Los sistemas de administración deben rediseñarse y adecuarse a las exigencias de los tiempos actuales, en los que la participación ciudadana en los asuntos públicos, demandan mayor claridad en la administración de los recursos públicos y una distribución equitativa de bienes y servicios de calidad.

Sin duda es un gran reto romper con las tradiciones burocráticas y las prácticas que han sustentado los esquemas de funcionamiento, de los sistemas de administración prevalecientes, los cuales han mermado el desempeño gubernamental, generando corrupción, desperdicio de recursos, pérdida de la memoria y continuidad institucional.

Es necesario cambiar estas prácticas obsoletas por un sistema basado en la congruencia y en la veracidad de la información, que finalmente modernice y de racionalidad y certeza en el manejo de los recursos.

En el diseño e implantación del nuevo sistema de integración de funciones, es fundamental que los encargados de la creación de la normatividad y de la ejecución de los procedimientos, conozcan los elementos teórico metodológicos necesarios para su adecuada implantación.

Los retos de la administración pública son grandes y no permiten demora. Exigen hacer del gobierno un aliado efectivo de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida.

Esto conlleva el compromiso de transformar a la administración pública para que ésta responda a resultados y no a procesos; transformar y fomentar estratégicamente una cultura de cero tolerancia a la corrupción y de alta responsabilidad en los asuntos públicos.

Implica elevar la eficiencia y la orientación tanto de las instituciones como de los servidores públicos, a fin de incrementar su capacidad de entregar resultados de valor a los ciudadanos con el máximo aprovechamiento de los recursos públicos disponibles.

En diferentes épocas de nuestra Administración Pública, el desempeño de algunos servidores públicos en México ha sido severamente cuestionado. Diversos escándalos relacionados con actos de corrupción, aunado a su ineficiencia administrativa han generado un clima de descrédito para el servicio público. Esta y otras situaciones nos hacen reflexionar en lo siguiente.

La modernización de los sistemas de administración se hace necesaria, a través de la transformación profunda de sus normas y estructuras para efectuar un cambio que busque servidores públicos profesionales y capaces a la altura de las exigencias de la sociedad y de los retos tecnológicos contemporáneos.

Hoy más que nunca es un imperativo asegurar que nuestro país cuente con un servicio público moderno, en quien el Estado deposita su confianza, donde no haya margen para el despilfarro, la corrupción o la ineficiencia en el manejo de los recursos con que se cuenta, que finalmente son de la misma sociedad.

En síntesis, la creación del “Sistema Integral de Adquisiciones y Servicios Generales” en la Administración Pública Federal propone la existencia de una organización que sea administrada por una institución de gobierno que dirija la sistematización de funciones en las áreas de recursos materiales y servicios generales que aunado a los subsistemas de recursos humanos y financieros encuentren una congruencia en su funcionamiento, que contribuya en la construcción de una nueva estrategia de compras, de contratación de servicios y de desarrollo del personal público. Se pretende además que este sistema logre apoyar los aspectos de racionalidad, objetividad e imparcialidad, que cuente con normas claras y transparentes y que además procure el combate a la corrupción en el sector público.



## GLOSARIO DE TERMINOS

<b>Actividad</b>	Conjunto de actos o labores específicas (operativas) a realizar por un individuo, departamento, unidad. También puede definirse como una o más operaciones a fines y sucesivas que forman parte de un procedimiento ejecutado por una misma persona o una misma unidad administrativa.
<b>Ahorro</b>	Ahorro significa "reservar" una capacidad productiva, no empleada en la producción de bienes de consumo y dejarla disponible para producir nuevos bienes de inversión. El ahorro nacional no consiste en acumular dinero, sino capital. El ahorro para el caso del Gobierno Federal se determina antes de considerar las transferencias corrientes y el pago de intereses.
<b>Alineación</b>	Son las acciones llevadas a cabo para asegurar que los procesos y actividades apoyen las estrategias, metas y objetivos de las Dependencias y Entidades.
<b>Análisis costo/beneficio</b>	Es un examen de la relación entre el costo monetario de la implementación de una mejora o innovación, y el valor monetario de los beneficios obtenidos por ésta, ambos dentro del mismo periodo de tiempo.
<b>Tecnológica</b>	Se refiere a la utilización y aplicación de tecnología incorporada para impactar en la satisfacción de las necesidades de los clientes y ciudadanos. A través de la optimización de los procesos mediante un uso eficiente de los dispositivos tecnológicos con que se disponga, con un bajo costo de mantenimiento, servicio continuo, gestión de resultados, y gestión de información para el proceso. Y como se visualiza el desarrollo del proceso para su automatización.
<b>Bienestar</b>	<p>Se refiere al nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad, que se expresan en los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente.</p> <p>El bienestar social, en términos económicos se puede medir en función del incremento del producto per cápita real; el aumento en la participación del gasto social respecto al total de egresos, mejoría en la distribución del ingreso, aumento del empleo y fortalecimiento en la balanza de pagos; en el ámbito social se mediría por el incremento en los niveles de salud, educación, vivienda, alimentación y erradicación de la pobreza extrema; desde el aspecto ecológico a través del combate a la contaminación, reforestación de áreas verdes y fortalecimiento de la red hidráulica y su dosificación, entre otros.</p>

<b>Cadena de Valor</b>	Es el conjunto de personas o grupos, insumos y metodología que participa en un proceso de transformación. En una organización la integran los proveedores, los procesos de la organización y los clientes / usuarios finales.
<b>Calidad</b>	Es la creación de valor para los clientes y ciudadanos.
<b>Calidad de vida en el trabajo</b>	Dinámica de la organización del trabajo que permite mantener o aumentar el bienestar físico y psicológico del hombre.
<b>Calidad Total</b>	Es una forma de ser orientada a la mejora continua de los productos, bienes o servicios, sistemas y procesos de una organización, con el propósito de crear valor para sus clientes o usuarios.
<b>Capital Intelectual</b>	Es el valor de una organización que no puede ser capturado en su contabilidad financiera. Representa los bienes intangibles de una organización y es la diferencia entre el valor de libros y valor de mercado. Sus componentes comúnmente definidos son capital humano, capital estructural y capital del cliente.
<b>Ciclo de mejora</b>	Es una metodología para sistematizar la mejora continua de la calidad de los procesos, establecida por Edward Deming, que consiste en cuatro pasos: planear, hacer, verificar y actuar.
<b>Clientes</b>	Los ciudadanos que reciben en forma directa los productos y servicios que proporcionan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
<b>Ciudadanos</b>	Todos los miembros de la sociedad en su conjunto que tienen el derecho de acceder a todos los productos y servicios que proporcionan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Municipal y Estatal.
<b>Competitividad</b>	Capacidad de una organización pública o privada, lucrativa o no, de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico.
<b>Conocimiento</b>	Es parte de una construcción jerárquica de datos, información y conocimiento. Los datos son los hechos en bruto. La información son los datos con un contexto y perspectiva. El conocimiento es la información que guía a la acción.
<b>Costo</b>	Valorización monetaria de la suma de recursos y esfuerzos que han de invertirse para la producción de un bien o de un servicio. El precio y gastos que tienen una cosa, sin considerar ninguna ganancia.
<b>Costo beneficio</b>	Valorización de evaluación que relaciona las utilidades en el capital invertido o el valor de la producción con los

recursos empleados y el beneficio generado.

### **Desarrollo de Recursos Humanos**

Es la gestión integrada e integral del desarrollo personal de los funcionarios y demás colaboradores, para fortalecer su visión crítica, su sentido solidario y de pertenencia; Propiciando la competitividad de la empresa, implica la intervención planificada y participativa en el desarrollo de actitudes, valores, destrezas y conocimientos requeridos para el logro de objetivos de la empresa.

Significa el proceso integral del hombre, es decir comprende la adquisición del conocimiento, el fortalecimiento de la voluntad, la disciplina del carácter y la adquisición de todas las habilidades y destrezas requeridas por los colaboradores, para alcanzar la eficacia y excelencia en la realización de sus tareas, funciones y responsabilidades. El ingrediente esencial para alcanzar el éxito institucional hasta llegar a una excelencia - administrativa es la capacitación del personal.

### **Desregulación**

Estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad a procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos de calidad, reglas operativas de las comunicaciones y transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos. La desregulación es un requisito indispensable para que los impactos de la liberalización comercial se puedan absorber con facilidad y se avance en la obtención de la estabilidad de precios. La eliminación de regulaciones obsoletas abre nuevos mercados y fomenta los flujos de inversión.

### **Diagrama de Procedimientos**

Estos diagramas de flujo son interesantes para comprender mejor el procedimiento que se describe. Se incluye en el manual de procedimientos para que en forma sencilla y accesible proporcionen una descripción del conjunto de las operaciones de las unidades orgánicas o puestos que intervienen en el procedimiento. El diagrama de flujo representa en forma gráfica la secuencia que siguen las operaciones de un determinado procedimiento y/o el recorrido de las formas o materiales, muestran las unidades orgánicas (procedimiento general) o los puestos que intervienen (procedimiento detallado) para cada operación descrita y pueden indicar, además, el equipo e instrumentos que se utilicen en cada caso.<sup>58</sup>

El análisis de sistemas administrativos se puede utilizar en las organizaciones cuando consideramos a estas como

---

<sup>58</sup> Quiroga Leos Gustavo, "Organización y Métodos en la Administración Pública", Ed. Trillas P- 241.

una estructura de relaciones donde se da solución a los problemas. Las decisiones relativas a la solución de los problemas en la organización deben surgir de una evolución integral de los problemas que se analizan y en última instancia por su complejidad total. Los métodos particulares para el mejoramiento de las funciones de solución a los problemas sólo tienen importancia si la organización adopta la posición de analizarse totalmente como un sistema integral.

<b>Efectividad</b>	Se refiere a la capacidad para entregar resultados planeados.
<b>Eficiencia</b>	Se refiere al logro de objetivos y al aprovechamiento de los recursos disponibles.
<b>Estándar</b>	Norma, medida de desempeño esperado, utilizado para evaluar o comparar acciones realizadas.
<b>Estrategia</b>	Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra cómo una institución pretende llegar a esos objetivos. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, de corto, mediano y largo plazos según el horizonte temporal.
<b>Evaluación</b>	<p>Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.</p> <p>En la planeación es el conjunto de actividades, que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año después de la aplicación de cada Programa Operativo Anual.</p>
<b>Facultamiento</b>	Consiste en dotar al personal de las habilidades, conocimientos, información y autoridad de tal forma que sea capaz de realizar las acciones necesarias para producir los resultados esperados de la manera más efectiva y eficiente.

<b>Función</b>	Conjunto de actividades afines y coordinadas, necesarias para alcanzar los objetivos de un organismo social. Con la función se identifican las atribuciones que se confieren a un órgano y consiste en una transcripción textual y completa de las facultades conferidas a la entidad o sus unidades administrativas de acuerdo con las disposiciones jurídicas que dan base legal a sus actividades.
<b>Gestión</b>	Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización.
<b>Gestión de Calidad</b>	Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a calidad.
<b>Indicadores de desempeño o resultado</b>	Son los que demuestran el resultado final de una acción, después de que ha sido terminada. Las medidas de percepción están referidas a un indicador de desempeño, ya que la percepción es el resultado directo de la retroalimentación de los clientes internos y externos.
<b>Indicador de efectividad</b>	Mide el grado en que el sistema contribuye al logro de los fines para los cuales fue diseñado, así como al desempeño del servicio o de las tareas realizadas.
<b>Indicador de eficiencia</b>	Es la cifra resultante de la relación entre un buen servicio y su costo. También puede ser sinónimo de productividad. Generalmente se emplea para describir la relación de los resultados obtenidos y la utilización de los recursos disponibles.
<b>Manual de Procedimientos</b>	<p>En esencia un manual es un recurso para ayudar a la orientación de los empleados. Puede ayudar a hacer que las instrucciones sean definidas, a declarar políticas y procedimientos, a fijar la responsabilidad, a proporcionar soluciones rápidas a los malos entendimientos y a Mostar como puede contribuir el empleado al logro de los objetivos de la organización, así como a su relación con otros empleados.<sup>59</sup> Los manuales liberan a los miembros de la administración de tener que repetir información, explicaciones o instrucciones similares. La uniformidad, la accesibilidad y la reflexión están entre las ventajas de un manual; los principales temas que deben tener un manual son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• identificación.</li> <li>• Índice o contenido.</li> <li>• Prologo y/o Introducción.</li> <li>• Objetivo de los procedimientos.</li> <li>• Áreas de aplicación.</li> <li>• Políticas o normas de operación.</li> <li>• Descripción de las operaciones</li> <li>• Formularios o impresos.</li> </ul>

<sup>59</sup> Ferry George R., "Administración y Control de Oficinas", Ed. CECSA, P-645.

- Diagramas de flujo.

<b>Mejora Continua</b>	Es una filosofía y actitud para analizar las capacidades y los procesos, y mejorarlos permanentemente para alcanzar el objetivo de satisfacción del cliente.
<b>Mejora de la calidad</b>	Parte de la gestión de la calidad orientada a aumentar la capacidad de cumplir con los requisitos de la calidad.
<b>Métodos</b>	Un método de trabajo se identifica como la manera de efectuar una operación o una secuencia de operaciones.
<b>Operación</b>	Es la división misma del trabajo, las operaciones pueden ser físicas o mentales; en conjunto conforman una actividad y, si son secuenciales, forman un procedimiento.
<b>Organización</b>	Es la forma en que están ordenadas las unidades que componen una entidad conforme a criterios de jerarquía. Dentro de la estructura orgánica se consignan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales puestos y unidades.</li> <li>• Líneas de autoridad y responsabilidad.</li> <li>• Niveles jerárquicos.</li> </ul>
<b>Planeación estratégica</b>	Proceso que permite a las dependencias y entidades del Gobierno Federal establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos, y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades.
<b>Procedimiento</b>	Un procedimiento es una serie de actividades u operaciones ligadas entre sí por un conjunto de empleados, ya sea dentro de un mismo departamento o abarcando varias direcciones de una dependencia para obtener el resultado que se desea. Ejemplos: pago de nómina, adquisición de mobiliario, selección y contratación de personal, control de existencias, etc.
<b>Proceso</b>	Es un conjunto de actividades que suceden de forma ordenada a partir de la combinación de materiales, maquinaria, gente, métodos, y medio ambiente, para convertir insumos en productos con valor agregado.
<b>Procesos clave</b>	Son los procesos relacionados con la misión de la organización. Son aquellos que generan las características de producto o servicio que son apreciadas por el cliente.

<b>Procesos de apoyo</b>	Son todos aquellos procesos facilitadores de los procesos clave, proporcionan productos o servicios sin los cuales un proceso clave no podría operar, o sería deficiente. Su aportación a la creación de valor a los clientes, es indirecta, sin embargo, su importancia en el desempeño y logro de los objetivos de la organización es similar a la que tienen los procesos clave.
<b>Productividad</b>	Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medidos en términos reales; en un sentido, la productividad mide la frecuencia del trabajo humano en distintas circunstancias; en otro, calcula la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos de capital y de mano de obra.
<b>Profesionalización</b>	Desarrollo profesional progresivo, mediante programas de administración de los recursos humanos orientados a la selección, contratación, desarrollo, promoción y permanencia eficiente del servidor público, para responder a las expectativas de la sociedad mexicana, a los intereses del propio servidor, y al cumplimiento de la misión de la Entidad o Dependencia de la Administración Pública Federal.
<b>Simplificación del trabajo</b>	Es el medio de reducir la carga de trabajo en aquellas áreas en que el experto no puede emplear el tiempo y esfuerzo suficientes para lograr la reducción necesaria de dicha carga. <sup>60</sup>
<b>Servicio</b>	Son todas las actividades desarrolladas por una persona o una institución, para satisfacer las necesidades de sus clientes o usuarios. Según Joseph M. Juran, "Es el trabajo realizado para otra persona". El servicio es un intangible que se genera como resultado de la interacción entre personas.
<b>Sistema</b>	Conjunto de procesos o elementos interconectados e interdependientes con un fin común, que forman un todo dinámico.
<b>Sistemas Administrativos</b>	La función de sistemas y procedimientos podría definirse como el análisis de los planes de acción colectivos, procedimientos, formas y equipo, con el fin de simplificar y estandarizar las operaciones de la organización. Todas las funciones administrativas (producción, mercado, finanzas, compras, relaciones industriales etc.) se ejecutan por medio de rutinas o sistemas y procedimientos que convierten en acción los planes de la dirección de las organizaciones. <sup>61</sup> Durante largo tiempo las influencias evolutivas han

---

<sup>60</sup> Lázaro Víctor, "Sistemas y Procedimientos Administrativos", Richard Neumaier y William R Mullee, Ed. Diana, P-192.

<sup>61</sup> Ibíd. P. 33

trabajado con intensidad y todavía influyen sobre la función misma de los sistemas. Dicha evolución puede observarse en el perfeccionamiento de la función de los sistemas en una empresa con relación a sus diversos aspectos.

La primera fase se presenta cuando el crecimiento de una organización origina la necesidad de planeación y control. Se puede considerar que la planeación administrativa y el control abarcan los problemas no rutinarios de meditación sobre el futuro, en contraposición a las decisiones rutinarias que se presentan con repetición y que se ejercen en todos los sistemas administrativos. Ellos pueden estar circunscritos a la organización y planeación de procedimientos y control.

La segunda fase tiene lugar cuando se conoce la necesidad de planeación administrativa. En este caso y por lo general, partiendo de la alta gerencia, cada nivel administrativo asume la función de planeación y control, como una parte de sus obligaciones administrativas normales. La planeación de procedimientos y la meditación anticipada de los problemas de organización, constituyen las bases sobre las cuales los problemas futuros pueden preverse antes que ocurran, proyectándose las soluciones para tales problemas y teniéndolas listas para usarse en el momento que sean necesarias.

Conforme la organización continua evolucionando, los problemas de organización y procedimientos llegan a ser más numerosos y complejos, con el aumento consiguiente en sus demandas de tiempo de los administradores en sus diferentes niveles de operación. Los resultados obtenidos del trabajo en este terreno, unidos a la decreciente disponibilidad de tiempo por parte de los supervisores y gerentes de operación, indican la conveniencia de nombrar especialistas de tiempo completo que ayuden a la dirección en todos sus niveles en el campo de planeación administrativa y control. La necesidad de abandonar la planeación por horas a favor de planeadores de tiempo completo, es la tercera fase del ciclo.

La cuarta fase viene a ser el establecimiento de un equipo especial de asesoría, dentro de la organización, para que lleve al cabo éstas funciones sobre las bases bien organizadas y sistemáticas. Existen tres principios fundamentales que sirven de base a la función esencial de los métodos.

1. La norma de una organización de sistemas, así como el enfoque para construir tal organización, deben ser hechos a la medida para la situación que exista en una compañía específica.

2. El proyecto del departamento de sistemas debe prever las revisiones para el futuro conforme los objetivos se van logrando y de acuerdo con la variación de situaciones. Esto asegura una flexibilidad esencial sin la cual el departamento pudiera situarse a la zaga del progreso en conjunto con la organización.
3. El departamento debe proporcionar un proceso continuo de asesoría, programación y planeación de proyectos. La flexibilidad es de gran importancia ya que los análisis, los objetivos, y la asignación de trabajo deberán, en todo tiempo, modificar con el cambio de las necesidades en conjunto con la organización.

**Sistema de medición**

Es el medio a través del cual se obtiene información sobre el desempeño de la organización, sus productos y servicios. Se integra por diversos elementos, entre los que se incluyen:

- Indicadores de control, efectividad, eficiencia, adaptabilidad / flexibilidad y de predicción,
- Métodos de muestreo, frecuencias y responsables,
- Métodos de medición,
- Métodos de calibración.

**Tecnología**

Conocimientos o experiencia que pueden aplicarse a nivel industrial para la fabricación de un producto, la aplicación de un proceso o la prestación de un servicio. Conjunto de conocimiento o información, en forma de saber hacer, de métodos, procedimientos, maquinaria o equipo, para la fabricación de un producto o servicio.

**Tendencia**

Es el comportamiento positivo o negativo a lo largo del tiempo de un determinado indicador.

**Transparencia**

Los componentes de la transparencia que se han establecido dentro de la noción de gobernabilidad y del buen gobierno son: honestidad e integridad, control y rendición de cuentas, fortalecimiento e independencia de los mecanismos e instituciones responsables del control y fiscalización (contraloría), definición consensuada de la estructura y función del Estado que garantice la administración de acuerdo con los principios de transparencia e integridad, y prevención, sanción, y combate de la corrupción.

El concepto de "transparencia" se refiere al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la Sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus

servidores públicos.

### **Unidades de Organización y Métodos**

El término organización y métodos se utiliza para designar el conjunto de técnicas administrativas y de investigación destinadas a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública. De esta forma, el término de organización y métodos consiste en conceptualizar la organización como la función que se sustenta en buscar los medios prácticos para distribuir las funciones en las distintas unidades orgánicas del servicio administrativo respectivo; determina su grado de eficiencia, su rentabilidad, así como su facultad de adaptarse a los cambios del medio, y por otra parte, en conceptualizar al método como el proceso de reflexión abstracta que permita enfocar y abordar el problema de la organización. Las **unidades de organización y métodos** se crean en cada dependencia y obedecen a dos objetivos fundamentales.

1. Servir de vinculación entre el órgano central de modernización administrativa y las dependencias públicas en la ejecución de las prioridades de mejoramiento administrativo.
2. Analizar los problemas originados en la estructura de la organización de las dependencias públicas y los problemas derivados del flujo o proceso administrativo; así como los problemas del cambio de actitud y comportamiento de los servidores públicos, en el marco de la modernización administrativa.

Para cumplir cabalmente con estos propósitos las unidades de organización y métodos deben organizarse internamente y recurrir a la teoría de la organización y a la metodología de la investigación.

### **Valor**

Cualidad de las personas o cosas que conservan, mejoran y protegen la vida del hombre. Guía para encausar objetivos, cualidad de ser excelente, útil o deseable. El mérito que se reconoce a una persona. Es el grado de beneficio obtenido, resultado de la utilidad y experiencias vividas en el uso de un producto, servicio o estrategia.

Con relación a los productos y servicios, el valor, es la percepción del cliente sobre el grado en que se satisfacen sus necesidades y expectativas, con relación a las características del producto y/o servicio, su precio, beneficios, e inconveniencias de adquisición y uso durante todo su ciclo de vida.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Aristóteles, *La Política*, Libro Primero, México. Porrúa, 1992.

Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Limusa, 1986.

Enríquez Rubio, Ernesto, Coordinador, *Administración de Recursos Materiales*, INAP, SECODAM. México, 2002

Ferry George R., "*Administración y Control de Oficinas*", Ed. CECSA.

George R. Terry; "*Principios de Administración*".

Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. México, Ed. Porrúa.

Lázaro Victor, "*Sistemas y Procedimientos Administrativos*", Richard Neumaier y William R Mullee, Ed. Diana.

López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México.*, México, Ed. Porrúa, México, 1956.

Mas Araujo, Manuel. *La Política*. México. Porrúa, 1998.

Max, Weber. *Estado y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1995.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, México. INAP. CONACYT. 1984.

Pontifes Martínez, Arturo. *Apuntes para el Diplomado el Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano*. México, 2001.

Quiroga Leos Gustavo, "*Organización y Métodos en la Administración Pública*", Ed. Trillas.

Sergio Hernández y Rodríguez.- *Fundamentos de Administración*.- México, Mc. Graw Hill, 1980

Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía.*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1981 (1850).

Uribe Villegas, Oscar. *Multiplicidad de las Acepciones de "Estado" de Acuerdo con Franz Oppenheimer*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, Seminario de Construcción Lingo Natio Estatal. 1998.

## **DOCUMENTOS INSTITUCIONALES.**

Archivo General de la Nación, *Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las entidades de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 20/Feb/04.

La Unidad de Protección Civil deberá estar prevista en los programas de prevención, auxilio y restablecimiento de las instituciones. La Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Protección Civil cuenta con la normatividad, las políticas y los lineamientos en esta materia.

OCDE: *Recomendaciones para la optimización de Recursos*. México, 1998.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983

## **LEGISLACIÓN.**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 18-06-2008.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Primero, Capítulo 1, de las Garantías Individuales, Artículo 25, 2º párrafo, DOF 26-IXI-2008.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Séptimo, Previsiones Generales, Artículo 134, P. 98, DOF 26-IXI-2008.

Diario Oficial de la Federación, 28-XII-1982.

Diario Oficial de la Federación. 29-XII-1975 y reformas, México.

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, D.O.F., 28-V-/2009.

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)* entró en vigor en junio 2003.

*Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Artículo 1º

## **DOCUMENTOS Y NOTAS.**

*Curso sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Cualquier Naturaleza*, Procuraduría Agraria, Julio de 2004.

*Antología de la Materia Gestión de los Recursos Gubernamentales*, Domínguez Trejo, Carlos y Fernández Puente, Fernando, México, UNAM, FCPS, Centro de Estudios en Administración Pública, Sistema de Universidad Abierta, Enero 2006.

En este apartado se indica que el área responsable de los servicios generales debe ser la responsable de coordinar estas tareas en la Institución. Ernesto Enríquez Rubio, Coordinador, Administración de Recursos Materiales, INAP, SECODAM. México, 2002

Esta clasificación se integro de manera convencional para identificar mayores elementos de estudio en la aplicación teórica de los servicios generales, retomados del texto de Ernesto Enríquez Rubio, Coordinador, *Administración de Recursos Materiales*, INAP, SECODAM. México, 2002

Para el mantenimiento preventivo se podrá tomar como referencia el consumo histórico de refacciones (focos, tubos balastras, empaques varios, etcétera) para programar su adquisición con entregas parciales.

Para llevar a cabo el proceso de contratación para la prestación de servicios con particulares deberá acatarse lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, D.O.F 28-V-2009, cumpliendo con todo el procedimiento de adjudicación de contratos.

## **INTERNET.**

*Teoría General de Sistemas*, en [www.monografías.com](http://www.monografías.com)