

65
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA TÉCNICA " JUSTO A TIEMPO " EN LA
ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS
MATERIALES EN LOS ALMACENES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A ,
FERNANDO SALVADOR MONTIJO MIRANDA



ASESOR: LIC. HUBERTO CASTILLO GONZALEZ

CD. UNIVERSITARIA,

FEBRERO DE 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

...LA FELICIDAD ES UN ESTADO PERFECTO EN EL QUE SE DISFRUTA TODO BIEN...

SEVERINO BOCIO

A MI MADRE: **GUADALUPE MIRANDA ARANDA**. POR SU APOYO COTIDIANO, POR SU EJEMPLO MORAL, POR SU DESVELO Y SACRIFICIO, POR SU EXIGENCIA PARA QUE SE CULMINARA ESTA CARRERA CON EL PRESENTE TRABAJO.

A MI PADRE: **FACUNDO MONTIJO ROJAS**. POR SUS CONSEJOS Y EMPUJE QUE SIEMPRE ME INCULCO, POR SU RECTITUD, HONESTIDAD Y POR QUE ES UN EJEMPLO A SEGUIR.

...NO ENSEÑARLE A UN HOMBRE A QUIEN SE LE PUEDE ENSEÑAR ES MALGASTAR A UN HOMBRE. ENSEÑAR A UN HOMBRE A QUIEN NO SE LE PUEDE ENSEÑAR ES MALGASTAR PALABRAS. EL VERDADERO SABIO NO MALGASTARA NI HOMBRES NI PALABRAS...

CONFUCIO

...LOS DESEOS DEL JOVEN MUESTRAN LAS FUTURAS VIRTUDES DEL
HOMBRE...

MARCO TULLIO.

A MIS HEMANOS: LIUSA, SUSANA, MAGDALENA, ELEAZAR, OLGA, OSCAR,
ROSARIO, ROCIO Y ADAN. POR CEER EN MI, PORQUE QUIERO SER UN
EJEMPLO A SEGUIR, POR SUS CONSEJOS, POR SUS CRITICAS VALIOSAS Y
CONSTRUCTIVAS.

EN MEMORIA A RICARDO QUE YA NO ESTA ENTRE NOSOTROS.

A MIS FAMILIARES QUE SIEMPRE ESTUVIERON CONMIGO EN LAS BUENAS
Y EN LAS MALAS.

...NO HAY QUE EMPEZAR SIEMPRE POR LA NOCION PRIMERA DE LAS COSAS
QUE SE ESTUDIAN, SINO POR AQUELLA QUE PUEDE FACILITAR EL
APRENDIZAJE...

PLATON

...CUANDO SEPAS UNA COSA SOSTEN LO QUE SABES; CUANDO NO LA SEPAS,
CONFIESA QUE NO LA SABES. EN ESO ESTA LA CARACTERISTICA DEL
CONOCIMIENTO...

CONFUCIO

A MI HIJA **SUSANA GUADALUPE MONTIJO TRUJILLO**. POR EL TIEMPO QUE
LE ROBE EN LA ELABORACION DE ESTA INVESTIGACION Y POR QUE ES LO
MEJOR QUE LA VIDA ME HA OBSEQUIADO.

A MI ESPOSA; **SUSANA TRUJILLO AVILA**. POR EL TIEMPO QUE NO COMPARTI
CON ELLA POR LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO Y POR EL APOYO
CONSTANTE E INCONDICIONAL QUE SIEMPRE HE TENIDO.

...EL QUE POSEE LAS NOCIONES MAS EXACTAS SOBRE LAS CAUSAS DE LAS
COSAS Y ES CAPAZ DE DAR PERFECTA CUENTA DE ELLAS EN SU ENSEÑANZA,
ES MAS SABIO QUE TODOS LOS DEMAS EN CUALQUIER OTRA CIENCIA...

ARISTOTELES

...UN PRINCIPIO NO PUEDE SER PRODUCIDO, PUES, SI LO FUERA DEJARIA
DE SER PRINCIPIO...

PLATON

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS QUE SIEMPRE CONFIARON EN MI, LOS CUALES
SERIA IMPOSIBLE DE NOMBRAR, YA QUE NO QUIERO PASAR POR ALTO A
NINGUNO DE ELLOS.

AGRADECIMIENTOS

"HAZ QUE TU PALABRA SEA RESPETADA, PORQUE CUANDO DICES SI ES PORQUE ESTAS DISPUESTO A PONER TODOS LOS MEDIOS PARA CUMPLIR CON AQUELLO A QUE TE COMPROMETES. NO SEAS INESTABLE NI TE DEJES ARRASTRAR POR NUEVOS PLANES CUANDO APENAS COMENZABAS A VIVIR LO ANTERIOR. SE CONSTANTE EN TU ESTUDIO, TU TRABAJO, TUS DEPORTES Y TUS AFICCIONES. ACABA LO QUE EMPIEZAS Y PROCURA NO COMENZAR LO QUE SOSPECHAS QUE NO PODRAS LLEVAR A SU FINAL."

ABAD GOMEZ

A MI ALMA MATER: LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
POR DARME LA OPORTUNIDAD DE CURSAR Y LOGRAR UNA PROFESION.

A LA FACULTAD DE: CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.
POR DOTARME DE UN CRITERIO AMPLIO.

AL MAESTRO: **GONZALO CELORIO B.** COORDINADOR DE DIFUSION CULTURAL,
POR APOYARME EN LA INICIACION DE ESTE TRABAJO DE INVESTIGACION.

AL MAESTRO: **HUBERTO CASTILLO GONZALES.** POR ASESORAR Y TENER LA
PACIENCIA DURANTE EL TIEMPO QUE DURO LA INVESTIGACION.

AL MESTRO Y SIEMPRE AMIGO: **AVELINO REBUELTA GUTIERREZ.** POR SUS
VALIOSAS APORTACIONES AL TEMA, ADEMAS DE SU APOYO INCONDICIONAL
EN EL PROCESO DE LA TESIS.

AL MAESTRO: **RAUL ZERMEÑO SAUCEDO.** DIRECTOR DEL CENTRO
UNIVERSITARIO DE TEATRO, POR SU APOYO TOTAL E INCONDICIONAL PARA
LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO.

A LOS MAESTRO SINODALES QUE REVISARON EL TRABAJO Y QUE SEAN JURADOS EN EL EXAMEN PROFESIONAL. POR SU TIEMPO DEDICADO A MI PERSONA Y POR SUS COMENTARIOS TAN ATINADOS CON RESPECTO AL TRABAJO. MAESTRO ALFREDO CASTILLO ROJAS, MAESTRO VICTOR MANUEL MARTINEZ CHAVEZ, Y MAESTRO ENRIQUE VARAS GOMEZ.

A LA LIC. LIBIA NUÑEZ ALARCON POR SU APOYO Y AMISTAD QUE ME HA BRINDADO EN TAMPOCO TIEMPO DE CONCERNOS.

A EL LIC. CRISANTO CACHO VEGA POR SU AMISTAD Y DARME LA OPORTUNIDAD DE COLABORAR CON EL Y TENER LA POSIBILIDAD DE TENER UN DESARROLLO PROFESIONAL E INTELECTUAL MAS AMPLIO.

"ES CIERTO QUE SEREMOS DERROTADOS EN MUCHAS OPORTUNIDADES. PERO EL QUE QUIERE SER FUERTE VUELVE A INSISTIR TODAS LAS VECES QUE SEAN NECESARIAS, AUNQUE LE CUESTE MAS Y MAS LEVANTARSE DESPUES DE CADA DIA."

ABAD GOMEZ

P R Ó L O G O

Es siempre agradable escribir el prólogo de un trabajo que se ha terminado y esto es un asunto muy añejo, aunado a que desde hace ocho años he sido ayudante de un gran maestro y amigo, el profesor Avelino Rebuelta Gutiérrez, quien imparte las materias de Administración de Recursos Materiales y Sistema Logístico en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Máxima Casa de Estudios, la U.N.A.M; lo que despertó en mí la inquietud a inclinarme a realizar mi investigación para tesis profesional en el ámbito de los recursos materiales.

Esta inquietud, inicialmente, me encaminó para realizar una tesis con otro compañero de carrera, un trabajo conjunto, por lo cual debía ser una investigación muy a fondo en el tema de las adquisiciones, en donde teníamos que analizar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles; en el proyecto de inicio de investigación se realizó el trámite para su registro, pero por diversos motivos abortamos el proyecto original, por lo que decidí realizar otro trabajo con diferente tema.

En el transcurso de los años me he percatado de lo importante que son los recursos materiales en las dependencias de la Administración Pública Mexicana, la cual en materia de adquisiciones, inventarios, almacenes y mantenimiento se ha visto

frenada o retrasada, por lo que los costos son muy elevados para el erario público y, así poder alcanzar los objetivos y metas de las dependencias y entidades públicas.

Después de un tiempo, el maestro Avelino Rebueñas me mostró unos libros escritos en el idioma inglés, que hablaban de una técnica diferente, se trataba de la técnica "**Justo a Tiempo**", lo que despertó aún más en mí la curiosidad de la forma y aplicación de ésta y me propuse a realizar mi trabajo de titulación, llevando a cabo una propuesta de la adaptación de esta filosofía en la administración de los recursos materiales. Temiendo desde luego a los paradigmas que mantienen a mucha gente al margen de los cambios, los cuales son inevitables.

Sería interesante observar la posible aplicación de esta técnica en algún almacén, en donde se realicen todos los rubros que se llevan a cabo en él y esperar a que los mismos empleados se den cuenta que también son importantes en la infraestructura, que tienen la capacidad de la toma de decisiones, que tengan iniciativa de hacer las cosas bien, sin tapujos de horarios, sindicalismos y reglas que restrinjan la aplicación de sus criterios.

INTRODUCCIÓN.

En el ámbito de la Administración de los Recursos Materiales es imposible ocultar la obsolescencia y la inapropiada o desordenada aplicación de las técnicas administrativas, que deben coadyuvar a la administración de dichos recursos en el almacén de una entidad pública o del sector privado, lo que nos llevará a evitar el desorden y tratar de que sea una práctica ordinaria.

En la actualidad se hace necesaria la implantación de nuevas técnicas administrativas, esta tendencia forma parte del auge internacional de la administración de los recursos materiales en la que es importante la reducción de costos, desperdicios y obtener una mejor calidad en los productos adquiridos. Una mejor racionalización en tiempos para elevar la capacidad de abastecimiento.

La Administración Pública Mexicana no puede estar sujeta a tradicionalismos y a la rutinización, debe ser cambiante e innovadora, tratándose de los recursos materiales parecería, a primera vista, que ya estaba todo dicho, y no es verdad, tampoco es cierto que la Administración Pública en México esté muy atrasada con respecto a otras administraciones públicas como la de Japón y de los Estados Unidos, pero sí es necesario implementar nuevas medidas que nos ayuden a administrar mejor los almacenes.

En este contexto, la presente investigación propone la implementación de la Técnica de "Justo a Tiempo" en la administración de los almacenes del sector público como un instrumento para mejorar la planeación, la organización y el control de los mismos, lo que se reflejará en un funcionamiento más eficiente y eficaz de todo el sistema administrativo y por ende un apoyo al sistema de la administración pública mexicana.

En virtud de lo anterior, cabe mencionar que en el desarrollo de la investigación se utilizó el método deductivo, el cual analiza los fenómenos de lo general a lo particular, permitiéndonos estudiar la configuración de un problema dado del todo, determinando el desglose en sus partes componentes, lo que nos otorga un conocimiento profundo y detallado del mismo. Por lo tanto, este método nos proporciona las herramientas metodológico-conceptuales para llevar a cabo un mejor análisis, conocimiento y comprensión de la investigación.

Suponemos que con la implantación de técnica "Justo a Tiempo" se logrará una optimización de empleo de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuentan los almacenes de las dependencias y entidades públicas, lo que a su vez, redundará en una mayor racionalidad en el manejo de éstos, en la reducción de costos, tiempo y materiales, así como un mejor aprovechamiento de la información para la toma de decisiones, etc.

Finalmente cabe señalar que este trabajo se compone de cuatro capítulos, en el primero de ellos se describe en forma general el contexto de la Administración Pública Mexicana, se define el concepto de Estado, Gobierno, se expone su estructura administrativa y jerárquica, así como su organización funcional; desarrollándose los tres niveles de gobierno como son la administración pública federal, estatal y municipal.

En el segundo apartado se hace un análisis de las leyes que conforman la base legal, donde se otorgan las atribuciones que las mismas confieren a las entidades y dependencias, así como a los titulares de éstas para la realización de sus funciones. La legislación analizada fue la siguiente: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el tercer apartado se realiza una breve descripción de todos los subsistemas que intervienen en el funcionamiento del almacén como son: inventarios, adquisiciones, transporte, etc.

En el último y cuarto apartado, se propone la implantación de la técnica **Justo a Tiempo** en los almacenes de la administración pública mexicana y lo que ello implica analizando las ventajas, funcionamiento y utilidad.

INDICE

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

	pag.
1.1 Estado.	2
1.1.1 La Estructura del Estado Mexicano.	5
1.2 Gobierno.	7
1.3 La Administración Pública Mexicana.	12
1.4 La Administración Pública Federal.	18
1.5 La Administración Pública Estatal.	21
1.6 La Administración Pública Municipal.	25

CAPITULO II

BASE LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN MÉXICO.

Introducción.	31
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	36

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	39
2.3 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.	41
2.3.1 Decreto que la abroga.	42
2.4 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.	43
2.5 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	45
2.5.1 Sujeto de la Ley.	45
2.5.2 Alcance Jurídico de su Objeto.	46
2.5.3 Distribución de Competencia de las Autoridades Administrativas.	49
2.5.4 Planeación, Programación y Presupuestación.	51
2.6 Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.	55
2.7 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	58
2.8 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	60
2.9 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	64

CAPITULO III

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LOS ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

Introducción	67
3.1 La Administración de los Recursos Materiales.	69
3.2 Adquisiciones.	73
3.2.1 Estructura Orgánica.	76
3.2.2 Los Elementos de la Estructura Orgánica.	78
3.2.2.1 Jefatura de la Unidad.	79
3.2.2.2 Subunidad de Programación.	80
3.2.2.3 Subunidad de Análisis de Fuentes de Suministro y Selección de Proveedores.	81
3.2.2.4 Subunidad de Adquisiciones y Formulación de Pedidos y Contratos.	82
3.2.2.5 Subunidad de Tramitación y Entrega de Pedidos.	83
3.2.2.6 Subunidad Técnica.	84
3.2.2.7 Subunidad de Evaluación y Control.	86
3.2.3 Relaciones de la Unidad de Adquisiciones.	87
3.2.3.1 Relaciones Internas.	88
3.2.3.2 Relaciones Externas.	88
3.3 Almacenamiento.	89
3.3.1 Subunidad de Recepción.	93

3.3.2 Subunidad de Guarda.	95
3.3.3 Subunidad de Despacho.	96
3.3.4 Subunidad de Registro, Control y Evaluación.	98
3.4 Inventarios.	99
3.4.1 Objetivos del Control de Existencias.	100
3.4.2 Ventajas del Control de Existencias.	103
3.4.2.1 Repercusión del Control de Existencias en los Programas de Operación en las Entidades del Sector Público.	104
3.4.3 Métodos de Reposición de Existencias en el Almacén.	105
3.4.3.1 Naturaleza y Propósito de la Toma de Inventarios Físicos.	107
3.4.3.2 Su Clasificación.	107

CAPITULO IV

PROPUESTA DE LA TÉCNICA JUSTO A TIEMPO EN LOS ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU IMPLICACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS ADQUISICIONES.

4.1 Antecedentes.	110
4.2 Concepto y Definición.	114
4.3 Funcionamiento.	119
4.4 Utilidad.	125

4.4.1 Como Técnica del Sistema Administrativo.	127
4.4.2 Como Tecnología de Punta.	130
4.5 Flujo de Bienes en el Almacén de Acuerdo a la Técnica Justo a Tiempo.	133
4.6 Estrategias y Adquisiciones Justo a Tiempo.	135
4.6.1 Adquisiciones o Abastecimiento.	138
4.6.2 El Departamento de Adquisiciones.	139
4.6.3 La Contratación de Servicios.	140
4.6.3.1 Integración Vertical.	141
4.6.4 El Enfoque para Adquisiciones.	143

ANEXOS	145
---------------	-----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I.

MARCO CONCEPTUAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

1.1 Estado.

Si la definición de Estado es aceptada como la organización política de un país, entonces se admite la tesis "...donde unos trabajan para otros..."¹ cuyo origen histórico se dio en el momento en que surgió la esclavitud. La convivencia humana en la evolución de las civilizaciones dio lugar a la aparición de agrupaciones para atender diversos fines como la defensa del mismo grupo ante otros grupos, la satisfacción de necesidades, la protección de la propiedad cuando dejaron de ser nómadas, etc., ...algunas de las concepciones más antiguas dicen que éste es producto de la voluntad divina; o una creación humana deliberada en la cual cada individuo da su consentimiento a través de un contrato social, para Carlos Marx la organización estatal tiene su principio en la conquista y la coerción, esto es la fuerza, de ahí que esté basada en la injusticia y sea esencialmente mala.²

¹ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo I p. 534

² Ibidem.

Aristóteles en su libro La Política lo distingue como la polis¹, la cual está formada por la comunidad política llamada ciudad. Hace referencia en que ésta aporta el bien y su objetivo es bastársele a sí misma; resulta de la unión de muchas familias, quienes a su vez son regidas por el más viejo, la unión de varias comunidades o agrupaciones dan como resultado una polis y ésta, afirma Aristóteles, "...existe por naturaleza, y el hombre es por naturaleza un animal político..."⁴ y quien si por alguna razón no pertenece a una polis está por debajo o por encima del hombre y el hombre por naturaleza y condición es amante de la guerra.

La definición de poder político y poder real, en el primero lo tiene el gobernante de la polis. El segundo, el poder real es el que se sostiene sobre la familia o esclavos, cuando se trata de un poder personal. La polis por naturaleza es autosuficiente y perfecta para el desarrollo de la familia y de los individuos que sólo pueden alcanzar su plenitud en el todo político.

A continuación citaremos algunas definiciones que nos parecen importantes del concepto de Estado, Carlos Marx dice que "...El Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de

¹ Aristóteles. La Política Libro Primero. Porrúa 1970. p. 157

⁴ Ibidem. p. 158

opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases".⁵

Por su parte Federico Engels contempla al Estado como:

...el producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha erizado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, en la que ella es importante para conjurar. Y para estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no devoran a la sociedad en una lucha estéril, para eso hizo necesario un poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y este poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado.

Maquiavelo al inicio de su obra El Príncipe menciona por primera vez la palabra Estado escribe lo siguiente "... todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o Principados..."⁷

⁵ Lenin V. I. El Estado y la Revolución. Ediciones Lenguas Extranjeras 1974 p.8

⁶ Ibidem V. I. Op. Cit. p.7

⁷ Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editores Mexicanos Unidos. S.A. 1976. p. 49

opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases".⁵

Por su parte Federico Engels contempla al Estado como:

...el 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, en la que ella es importante para conjurar. Y para estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no devoran a la sociedad en una lucha estéril, para eso hizo necesario un poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y este poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado.

Maquiavelo al inicio de su obra El Príncipe menciona por primera vez la palabra Estado escribe lo siguiente "...todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o Principados..."⁷

⁵ Lenin V. I. El Estado y la Revolución. Ediciones Lenguas Extranjeras 1974 p.8

⁶ Ibidem V. I. Op. Cit. p.7

⁷ Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editores Mexicanos Unidos. S.A. 1976. p. 49

Para Ramiro Carrillo Landeros el Estado:

...es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde se ejercen acciones de soberanía y coerción, a él le corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le conviene, sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general.*

Apoyándonos en las definiciones ya citadas acerca del Estado y considerando que la definición más apegada a las ideas de Aristóteles y de Carlos Marx es el concepto que Ramiro Carrillo Landeros describe, ya que éste se refiere a la organización política, jurídica y administrativa de una nación, en la que la población deposita en el gobierno el mando y a su vez éste tiene la libertad de ejercer dominio sobre los individuos y sus acciones, las mismas están regidas por leyes de carácter general. Por lo anterior el concepto de Estado que manejaremos es este último.

1.1.1 La Estructura del Estado Mexicano.

El estado mexicano está constituido por tres elementos que son: pueblo o población, un territorio y un gobierno:

El primer concepto nos dice que es un grupo humano que reside

* Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración.
Limusa 1982. p. 112

en un cierto espacio físico. Es un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico.

Territorio es el segundo de los elementos que integran al estado mexicano, el territorio es manejado como elemento geográfico del estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder.

El territorio comprende un espacio tridimensional incluyendo el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste. Hacia abajo, se supone que el ámbito territorial espacial adopta la forma de un cono cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra. Hacia arriba se ha reconocido la soberanía de cada estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre.

El tercer elemento constitutivo del estado, es el gobierno; el poder del estado, el poder público o la potestad pública, lo conciben algunos autores simplemente como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que se ejerce autoritariamente sobre los individuos que forman parte del grupo nacional.

Para otros autores la potestad estatal es una función: la creación de canales directivos obligatorios a los miembros de la comunidad estatal. Otros la definen como el poder resultante del concurso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo; la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines.

De acuerdo con la tradición mexicana podemos decir que el pueblo al crear el poder constituyente decidió organizarse a sí mismo dotándose de una ley suprema que es la Constitución, en la cual hoy radica la soberanía derivada. Luego entonces, la expresión única del poder público del estado es esta Constitución. La Carta Magna de nuestro país establece la forma de gobierno del estado mexicano, la división de poderes o sea los órganos que lo integran y las garantías individuales y sociales de los mexicanos.

1.2. Gobierno.

Platón concibe seis formas de gobierno de manera diferente a Aristóteles, debido a que el primero vivió en una época de decadencia de la gloriosa democracia ateniense, por lo que investiga la degradación de la polis. Hace mención de las constituciones corruptas, las cuales son: la **timocracia**, es la

forma de gobierno que se encuentra entre la aristocracia y la oligarquía, la **oligarquía** es otra forma corrupta de la aristocracia, la **democracia** es el deseo inmoderado a la libertad que se transforma en libertinaje y la **tiranía** que es el excesivo deseo de la violencia, la **monarquía** en la que únicamente uno tiene el mando y la **aristocracia** el mando lo tienen varias personas, éstas dos últimas son las formas ideales y comunes de constituciones (gobiernos).

Aristóteles señala en La Política, "...el que siendo hombre no es capaz por naturaleza de si mismo, sino de otro, éste es esclavo por naturaleza, ...mandar y ser mandado pertenece a las cosas no solo necesarias sino provechosas, ...en la mayoría de los gobiernos de las ciudades, el mando y la obediencia son alternativas...". Así mismo, indica en el estudio del hombre que se puede observar el dominio despótico del señor, como el dominio político del estadista, el alma en efecto, gobierna al cuerpo de manera despótica, mientras que la inteligencia gobierna el apetito irracional con dominio político y regio. No es lo mismo señorío político que despótico, al igual que son diferentes las formas de gobierno, por ejemplo el señorío político se ejerce sobre los hombres libres por naturaleza y el despótico sobre los naturalmente esclavos. El régimen natural

⁹ Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 169

es una monarquía mientras que el señorío político es el mando de los hombres libres e iguales; los términos de constitución y autoridad tienen la misma significación, y distingue al gobierno como el poder supremo de la ciudad, y se refiere a las formas de éste:

- Gobierno unipersonal, es la **monarquía o realeza**,
- Al gobierno de más de uno, pero de pocos, es la **aristocracia**,
- Cuando la multitud es la que gobierna, **república o gobierno constitucional**.

También hace mención de las desviaciones, la primera es la **tiranía** que es el interés del monarca, la segunda la **oligarquía** que es el interés de los ricos y la última, la **democracia** que es el interés de los pobres.

Maquiavelo concibe al gobierno como la **república y el principado**, ésta última corresponde al reino y la primera abarca a la aristocracia y a la democracia, afirma que lo que cambia el paso del principado a la república es la naturaleza misma de la voluntad, en esta comparación no hay lugar para los estados intermedios.

Existe un orden sistemático a las diversas formas históricas de sociedad, siendo éstas las que corresponden a los diferentes tipos de régimen político, y dice para Montesquieu "...hay tres clases de gobierno, el republicano, el monárquico y el despótico (...), suponemos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que todo el pueblo, o una parte de él, tiene el poder supremo, otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y preestablecidas; por último que es el gobierno despótico, el poder está en uno solo, pero sin leyes ni frenos pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos."¹⁰

Hegel habla de tres formas de gobierno y se refiere éstas como formas históricas de las constituciones, en su obra Lecciones sobre la filosofía de la historia universal, señala que "...las primeras formas que vemos en la historia universal, es el despotismo, la segunda la democracia y la aristocracia y la tercera la monarquía."¹¹

¹⁰ Bobbio Norberto. Teoría de clase y formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica. 1989. p. 26

¹¹ Wilhelm, F. George. Grandes obras del pensamiento. HEGEL, Tomo I. Ed. Atoyac, S.A. 1995. p. 119-126

John Locke al hablar de gobierno y sus formas afirma que: al unirse los hombres a formar una sociedad política el total del poder de la comunidad radica en la mayoría, esa mayoría tiene el poder de dictar leyes para la comunidad y ejecutar esas leyes a través del nombramiento de funcionarios. Aquí Locke hace referencia a la dirección y ejercicio del poder, así que la siguiente definición reafirma que el "...gobernar es dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado"¹²

También el gobierno es "...el conjunto de funcionarios públicos encargados de regir y administrar un estado o nación, es el encargado de la administración de los intereses del estado."¹³ Así mismo se le puede definir como el "...conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder del gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, esta asociado normalmente a la noción de estado."¹⁴

¹² Diccionario de Política y Administración. Op.Cit. p. 48

¹³ Enciclopedia Barsa. Enciclopedia Británica. 1995 Tomo 7 p. 309

¹⁴ Bobbio, Humberto. Diccionario de Política. Tomo I. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. 1994. p. 710

John Locke al hablar de gobierno y sus formas afirma que: al unirse los hombres a formar una sociedad política el total del poder de la comunidad radica en la mayoría, esa mayoría tiene el poder de dictar leyes para la comunidad y ejecutar esas leyes a través del nombramiento de funcionarios. Aquí Locke hace referencia a la dirección y ejercicio del poder, así que la siguiente definición reafirma que el "...gobernar es dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado"¹²

También el gobierno es "...el conjunto de funcionarios públicos encargados de regir y administrar un estado o nación, es el encargado de la administración de los intereses del estado."¹³ Así mismo se le puede definir como el "...conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder del gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, esta asociado normalmente a la noción de estado."¹⁴

¹² Diccionario de Política y Administración. Op.Cit. p. 48

¹³ Enciclopedia Barga. Enciclopedia Británica. 1995 Tomo 7 p. 309

¹⁴ Bobbio, Humberto. Diccionario de Política. Tomo I. Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. 1994. p. 710

Carrillo Landeros en su libro define al gobierno como el Estado en acción debido a que es "...la parte organizada del Estado se le identifica como gobierno y si al primero le corresponde ejercer el monopolio legítimo de la dominación, ésta siempre se manifiesta en forma de gobierno, el cual requiere necesariamente el dominio para poder manifestarle una acción a través de la gestión de órgano que ejercen la dirección y el control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado".¹⁵

1.3. La Administración Pública Mexicana.

El presente apartado intenta brindar un panorama general de la Administración Pública en México; en razón de ello se analiza su estructura administrativa y se expone su organización funcional.

El quehacer del Estado es fundamental para conseguir el desarrollo económico a favor del aumento de los niveles de vida de las clases populares, con lo que se busca el bienestar comunitario. De ahí que el Estado deberá promover, estimular y complementar las inversiones en las áreas de interés social

¹⁵ Carrillo Landeros, Ramiro. Op. Cit. p. 114

a nivel nacional, con el objeto de fortalecer la estructura del país, así como de los recursos potenciales para nuestro crecimiento.

En este sentido, la Administración Pública es el sistema más amplio de gobierno que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política y, por lo tanto, es el instrumento que el gobierno utiliza para la ejecución de sus programas. Es la actividad administrativa y los procedimientos que el Estado realiza a través de sus órganos para satisfacer sus fines. Al respecto el Diccionario de Política y Administración señala:

En su acepción amplia la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

La administración pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de servicios público y hacer cumplir las leyes; la dirección y la supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.¹⁶

¹⁶ Julieta Guevara. Op. Cit. Tomo I, p. 47.

La Administración Pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad: la seguridad personal y de todas las propiedades; el decoro y el honor de las familias; la salubridad e higiene pública, el socorro de las calamidades y miseria a que están sujetos los sectores más pobres de la sociedad, y, en caso de ser posible, que esta clase marginada goce de todas las comodidades que nos brinda un buen gobierno. Al respecto Horacio Flores de la Peña dice que:

La intervención del Estado en la economía es la única forma de asegurar el predominio de los intereses de las mayorías sobre los de grupos reducidos. En este contexto, el control se erige como una forma de promoción del desarrollo destinada a hacer más eficaz la intervención del Estado y los fines de ésta.¹⁷

Para reforzar lo anterior, mencionaremos que las funciones del Estado no se circunscriben a materias puramente administrativas, sino que abarcan todas las acciones necesarias para transformar la producción y distribución de ingresos en beneficio de la población mayoritaria del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo y que el poder público se constituye en beneficio de éste. Por lo tanto el pueblo ejerce su soberanía mediante los

¹⁷ Flores de la Peña, Horacio "La Administración Pública Mexicana". INAP, 1975. p. 71.

organos del poder público, esto de acuerdo al Artículo 39 Constitucional que asienta "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o de modificar la forma de su gobierno."¹⁸

Los dos elementos básicos para la administración pública mexicana son: la existencia de un planteamiento claro de los objetivos, prioridades de la acción pública, así como la oportunidad con que se verifique su cumplimiento.

Sin embargo Luis de la Rosa señala que:

Un gobierno inmoral pueda subsistir por largo tiempo aún al frente de una poderosa nación, siendo intrigante y astuto para con todos, cauteloso y sagaz para no contraer compromisos con los fuertes, y falso, injusto y desleal para con los débiles, moderado para con aquellos que puedan reprimir su osadía, y osado, ambicioso y agresor para los que no pueden resistirle.¹⁹

En la República Mexicana se manifiesta un sistema presidencialista, de acuerdo a los Artículos 80 y 89 Constitucional, porque quien ocupa la responsabilidad del

¹⁸ Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Sigma Editores. México. 1994. p.36

¹⁹ INAP. "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla". Antología 1-54. 1983. p. 462-463.

Ejecutivo es la persona que tiene en el país, individualmente, mayor poder, aún más que el poder Legislativo y Judicial. En consecuencia, detenta la máxima autoridad real y es a quien se le "reclama" la responsabilidad suprema, por ello, se le asignan la gran mayoría de los recursos económicos, políticos y sociales derivados del artículo 89 constitucional.

El Titular de la administración central tiene delimitadas sus funciones,²⁰ sin embargo, gran parte de las actividades las realiza por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, Comisiones Intersecretariales, Entidades Desconcentradas y la Procuraduría General de la República. Estos órganos conforman el sector centralizado.

El sector paraestatal lo componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias), las sociedades con las mismas

²⁰ Serra Rojas, elabora una relación de las funciones del poder Ejecutivo: 1) la función ejecutiva; 2) las Funciones materiales complementarias; 3) las funciones administrativas especiales: a) nombramientos de funcionarios y empleados, b) recaudación de impuestos, c) egresos federales, d) funciones militares, e) funciones internacionales, f) funciones económicas, g) funciones de política, h) actividades extraordinarias: calamidades públicas y suspensión de garantías, i) declaración de guerra, j) expulsión de extranjeros indeseables, k) las demás que señala la Constitución o las leyes. En "La función Constitucional del Presidente de la República". Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal. México. 1976 p. 43.

características a las empresas de participación estatal, los fideicomisos y, por último, las instituciones o los organismos auxiliares nacionales de crédito.

A modo de conclusión se hará referencia a Elena Jeannetti Dávila sobre los planteamientos de los tres niveles de gobierno:

La Constitución General de la República establece tres niveles autónomos de gobierno y las características de la función pública en cada estrato. A la Federación compete el señalamiento de objetivos en la perspectiva más amplia del bienestar social, dentro de los cuales a través de la trama del derecho positivo deben quedar inscritos necesariamente los objetivos subordinados que persiguen los Estados y Municipios. A éstos corresponde la tarea de atender las necesidades de los habitantes: la actividad promocional del desarrollo económico y social, en el nivel local.

Los estados miembros de la Federación cuentan con su Constitución, su órgano Legislativo y su Tribunal Superior de Justicia, así como su propio sistema de organización administrativa, bajo la responsabilidad de un gobernador elegido por voto popular.

La administración de los municipios se realiza por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos. La hacienda municipal se forma con las contribuciones que señalan las legislaturas estatales y los ayuntamientos pueden administrarla libremente.²¹

²¹ Subdirección de Acción Cultural. El Estado y la Administración Pública en México, para el periodo 1976-1982 La Administración Pública Federal. ISSSTE. 1976. p. 128.

Lo hasta aquí señalado constituye el marco de referencia de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

1.4 La Administración Pública Federal.

La actividad de la Administración Pública Federal se realiza en virtud de facultades expresas y limitadas que son establecidas mediante un sistema normativo, jerárquicamente relacionado. De acuerdo al Artículo 90 Constitucional²²

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de 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 la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Este sistema público federal constituye el marco jurídico de la Administración Pública, el cual descansa en la norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Subdirección de Acción Cultural. Op.Cit. p. 62.

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

Cada uno de estos órganos del Estado presentan una estructura propia, cuentan con sus respectivas esferas de competencia y una organización específica para cumplir con los objetivos previstos en la Carta Magna. Y las secretarías de Estado son órganos subordinados en línea al Poder Ejecutivo Federal, con el que colaboran en el despacho de las actividades de carácter administrativo realizando, también, funciones de naturaleza normativa y política.

Los Departamentos Administrativos tienen el mismo rango y características que las Secretarías de Estado. La diferencia consiste en que no están capacitados para refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República.

La Procuraduría General de la República, de acuerdo con el Artículo 102 Constitucional, es el órgano asesor del Gobierno Federal en materia jurídica. Y le compete realizar funciones

asignadas al Ministerio Público Federal como son la persecución ante los tribunales de delitos del orden federal, el ejercicio de la acción penal a infractores, el manejo de la Policía Judicial Federal, entre otras.

Los organismos descentralizados son unidades administrativas creadas por decreto del Presidente de la República, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, dependiendo de recursos federales (subsidio) están orientados a la prestación de servicios o a la producción o explotación de bienes que satisfagan las necesidades y demandas de la comunidad, para su gestión dependen de recursos públicos, Elena Jeannetti dice al respecto que:

A partir de 1917, las funciones económicas a la Administración Pública Federal se han incrementado, cualitativamente y cuantitativamente, y en consecuencia los órganos y organismos que deben cumplirlas, los primeros (Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos) los determina el Congreso mediante una Ley, mientras los segundos (los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos) los crea el Congreso de la Unión o el propio Ejecutivo Federal. La diferencia entre estos dos tipos fundamentales de organización ha llevado a agruparlos bajo dos grandes rubros: administración central y administración descentralizada.²³

²³ Subdirección de Acción Cultural. Op. Cit. p. 136.

1.5 La Administración Pública Estatal.

Al hacer un análisis en particular de la administración estatal como una forma de organización territorial, conviene precisar que, como toda organización pública, es consubstancial a la noción de gobierno y, particularmente, a los gobiernos de los estados federados. (ver Artículo 41 Constitucional). Para todos nosotros es sabido que como estamos estructurados y organizados en una república democrática y popular en cuanto a nuestras instituciones políticas se refiere. Tenemos un gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y como base de nuestra organización política, al municipio. El gobierno estatal es quizá la institución política que tiene contacto más íntimo con los problemas económicos, políticos, sociales y de toda índole de nuestra población.

La Constitución de la República concede a la Federación facultades relacionadas con el desarrollo nacional, pero reserva a los estados y municipios las principales acciones de promoción del desarrollo, como lo estipula en el Artículo 25 Constitucional. A la Federación le compete el planteamiento de objetivos e intereses de la Nación, mientras que a los estados y municipios corresponde la tarea de contribuir a la atención directa y adecuada de las necesidades de los habitantes, esto último es la actividad fundamental de la promoción del desarrollo económico y social.

A nivel federal, con el manejo de las relaciones interestatales, es decir los problemas que son comunes entre varios estados de la República, se plantea la unificación de esfuerzos para programar y organizar su propio desarrollo. Pero con la división política que establecen los estados y por ende los municipios, se define también los órganos públicos encargados de programar y promover el desarrollo local, así como los mecanismos institucionales a los que tales acciones se integran a nivel regional, estatal, y nacional en la programación del desarrollo económico y social.

Sería inconcebible poder regir los destinos de un país tan grande y vasto como el nuestro desde la capital de la República. No habría el desarrollo técnico ni humano capaz de llegar hasta cualquier rincón del país y ver por el mínimo de satisfactores a los habitantes. A ello debe su razón de ser la existencia de nuestros estados y municipios como entidades político-administrativas.

Cada entidad, al igual que el gobierno federal, cuenta con sus tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Ejecutivo está constituido por el gobernador, quién a su vez representa la autoridad máxima, hay además un secretario general, un tesorero, y a veces un oficial mayor, todos ellos forman el estado mayor de la burocracia estatal. Por debajo de ellos, en línea operativa, encontramos diversas dependencias,

denominadas departamentos o direcciones, mismas que se encargan de los servicios fundamentales del gobierno estatal: obras públicas, educación, trabajo, agricultura, fomento, etc.

Ahora bien, las administraciones estatales del interés dominante, en última instancia, se constituyen en instrumentos que mantienen el orden político y social establecido, para lo cual desempeñan las tareas de organización colectiva, penetración ideológica y de socialización (para lograr consenso); tareas que envuelven el uso de la coerción y coacción, mediante las fuerzas represivas institucionalizadas: servicios de seguridad y fuerzas militares del Estado, entre otros. Así pues, las administraciones estatales cumplen tareas dentro de su ámbito territorial específico, de legitimación y mantenimiento del dominio político del Estado y de reproducción de las condiciones de explotación de las clases dominantes.

Por otra parte la administración estatal enfrenta retos que le son peculiares. Uno de ellos es atenuar el centralismo estatal que, en diversos casos, es más acentuado que el federal. Se requiere diseñar una política de descentralización que se convierta en un factor coadyuvante para que los municipios sean agentes de su propio desarrollo y no meras instancias de administración territorial de los propios Estados.

En términos generales podemos decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que establece las bases jurídicas sobre la forma que debe adoptar el Estado y el gobierno de las partes integrantes de la federación. Es la constitución particular de cada estado la que plantea la forma de gobierno para su régimen interior: representativo, republicano y popular.

El Artículo 40 de la Constitución, se refiere a la forma que adopta por voluntad popular el Estado Mexicano, alude también a la libertad y soberanía de que gozan los estados miembros en su régimen interior. Por ello es indispensable subrayar que al constituirse la federación mexicana y celebrar el pacto federal, los estados como entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce la constitución, no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado, sino personas morales que proceden a la creación federativa conservando su identidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen central. Es decir, son autónomos en tanto tienen capacidad para autodeterminarse en su régimen interior.

Lo antes expuesto significa que los estados pueden otorgarse su propia constitución y, por tanto, su organización político-administrativa, siempre y cuando no contravenga lo estipulado por la Constitución Federal. La propia Carta Magna prevé la

existencia de ciertos principios fundamentales que propician (constitucionalmente) una relativa identidad político-estructural de los ámbitos federal y local, pues no se concebiría la existencia de una federación establecida en la que sus estados se organizarán sustancialmente de manera distinta.

1.6 La Administración Pública Municipal.

A partir de la Constitución de 1857, nuestro país está constituido en una República, en el sentido de que la soberanía de los estados está reconocida por la Carta Magna. Cada una de las entidades federativas tiene su propia constitución y dentro de cada una de ellas se establece el régimen legal del municipio, éste es libre y cada estado es soberano y la República es Federal. (ver el Artículo 115 de la Constitución) El Municipio tal como lo conocemos actualmente, es una institución que guarda los mismos rasgos a partir del inicio de la lucha de independencia de México.

Es importante hacer notar que el municipio tiene sus antecedentes en la legislación y las costumbres españolas, en la cual existe todavía el municipio, así como la tradición greco-latina de estas ciudades.

El Municipio es una entidad político-administrativa que forma parte fundamental del sistema federal mexicano, está regido por la constitución de cada estado, además de las leyes orgánicas municipales, en las que se define la autoridad y su forma de gobierno. En México éste es importante porque está más en contacto directo con la población, en razón de lo cual conoce la problemática de ésta y en virtud de su función tiene que brindar una serie de servicios públicos básicos, por ejemplo: el servicio de agua potable, el alumbrado público, el servicio de limpia, los mercados, los panteones, el transporte, la educación, drenaje, etc.

Existen otras series de servicios que constituyen un conjunto de acciones y funciones que tienen por objeto conservar la seguridad y el bienestar de la población, tal es la función de la policía, los bomberos, así como los centros de salud.

Hay municipios que comprenden las capitales de los estados en que su población sobrepasa 200 mil a 500 mil habitantes y en ocasiones estas cifras son rebasadas por mucho más. Existen otros municipios de menor importancia, como lo explica Gustavo Martínez Cabañas:

El Municipio por su circunscripción geográfica es una unidad territorial que comprende no solamente las ciudades, sino también los pueblos y comunidades que se encuentran en su

territorio. Para el gobierno de las pequeñas comunidades que están fuera de las ciudades existen las comisarías, que son realmente delegaciones.

La vida municipal en México, es muy desigual, hay municipios muy importantes que constituyen las capitales de los Estados; estos municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan gobiernos mucho más complejos. Hay municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial o turística. Nuestra legislación no distingue entre ellos, las reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que la población del municipio se dedique.²⁴

Un gobierno federal fuerte tiene la obligación de impulsar y orientar el desarrollo socioeconómico de la Nación y que requiere para ello de mayores facultades y, por lo tanto, son necesarios mayores recursos fiscales. Esto ha provocado una gran concentración económica y de poder en manos de la Federación, así como una debilidad económica y política en los estados, municipios y, por ende, en la sociedad más marginada de estos dos últimos.

Por otra parte, la administración municipal es "...el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tiene como

²⁴ INAP. La posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México. México. 1983. Antología 1-54. p. 322

objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal como ésta se expresa en las leyes fundamentales del país"²⁵

Debido al gran número de municipios que existen en nuestro país 2392²⁶ y dada la gran heterogeneidad de los mismos, no existe una estructura orgánica semejante en cada municipalidad. El número y tipo de unidades administrativas se determina en función de factores de índole económico, social, político y cultural. Por ejemplo, en el caso de un municipio pequeño, las dependencias de la administración pública son: la secretaría del ayuntamiento, la tesorería y la comandancia de policía. Esta estructura básica se presenta en una gran cantidad de municipios de los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

En cambio, los grandes municipios con un alto grado de desarrollo económico, cuentan con una estructura mucho más compleja, tal es el caso del Municipio de Naucalpan que tiene 12 dependencias: La Secretaría del Ayuntamiento, Dirección de Seguridad Pública, Dirección General de Administración Contraloría Interna, Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología,

²⁵ INAP-BANOBAS. Manual de administración municipal. México. 1989. p. 20

²⁶ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Secretaría de Gobernación. México, 1984. 1a. Solapa.

Dirección de Servicios Públicos, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Tesorería, Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Planeación, Dirección de Reglamentación y Gobierno y Dirección de Desarrollo y Fomento Económico.²⁷

Es evidente que los municipios cuentan con la libertad de organizarse como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local. Así, la administración municipal puede adoptar alguna o todas las formas de organización administrativa: centralización, desconcentración y/o descentralización.

Administración centralizada, lo conforman los órganos o unidades administrativos que dependen directamente del presidente municipal.

Administración desconcentrada, son los órganos desconcentrados que permiten canalizar ante el ayuntamiento y, en su caso, atender y solucionar los planteamientos de las comunidades en una circunscripción territorial determinada. Al frente de éstos se encuentran representantes del ayuntamiento que constituyen las autoridades auxiliares, mismas que reciben nombres

²⁷ H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. "Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez". Gaceta Municipal, Num. 1. p. 13

diferentes en cada entidad federativa: "...Pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recaea en más de una persona".²⁸

Administración descentralizada, la constituyen las entidades paramunicipales, estos organismos se distinguen por ser creados mediante acuerdos de cabildo o, en su caso, por la legislatura local, poseen personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

En el ámbito municipal es común encontrar la llamada administración por colaboración, que no es propiamente una forma de organización administrativa, sino que son órganos integrados por representantes de los grupos sociales más importantes de la comunidad, tales como asociaciones de colonos, junta de vecinos, agrupaciones y clubes de servicios, entre otros. Su función es colaborar en el desarrollo de las atribuciones del ayuntamiento.

Es importante que las autoridades municipales procuren fomentar una relación cordial con este tipo de asociaciones, ya que pueden obtener importantes apoyos tanto políticos como económicos y menor resistencia a las políticas que decidan instrumentar.

²⁸ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración estatal y la administración municipal. INAP-CONACYT. pp. 90-91

CAPITULO II.

BASE LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN MÉXICO.

Introducción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley suprema del país, expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía que tiene por objeto organizar los poderes públicos, creándolos y dotándolos de competencias, así como proteger frente al poder público los derechos individuales.

Nuestro país, al consumir su independencia, no tenía una tradición constitucional, ya que casi los trescientos años que duró la dominación española sólo conoció el sistema absolutista que prevaleció en España y en sus colonias, en el poder que emanaba de la voluntad del rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes.

La situación creada por la Guerra de Independencia hizo imposible que subsistiera dicho sistema, en el que la Nueva

España centralizaba todo el poder en la persona del virrey, representante del monarca español.

Si bien es cierto que, a partir de 1812, España contaba con una Constitución Liberal, como fue la de Cádiz, también lo es que ella no tuvo sino una validez transitoria en el país ibérico y en sus dominios por idénticas razones: la guerra interior que se sostenía en España, para desalojar a los franceses, y en Iberoamérica, para alcanzar la independencia. La importancia que tiene para nosotros dicha Constitución radica en haber sido ésta el antecedente histórico y la fuente de inspiración de las primeras.

El 22 de octubre de 1814 fue aprobada la Carta Magna llamada "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", en Apatzingán, Michoacán, obra realizada fundamentalmente por la voluntad de Don José María Morelos y Pavón. A pesar de haber carecido de efectividad, tiene para nosotros la importancia de haber sido el primer intento serio de los insurgentes, para dar una base constitucional a nuestro movimiento de independencia. Con tal denuedo defendió Morelos a los miembros del Congreso, que en ello se jugó la vida, pues su captura en Tamaslaca, el 5 de noviembre de 1815, por el Teniente Matías Carranco, lo condujo finalmente al patíbulo, el 22 de diciembre del mismo año.

En 1820 se intentó restablecer, en lo que era todavía la Nueva España, la Constitución española de Cádiz, la que por su corte liberal resultaba inaceptable por los peninsulares y para el alto clero, por que lesionaba sus privilegios, por lo cual se decidieron a romper en definitiva los vínculos que los ligaba con la Madre Patria y a declarar la independencia, valiéndose para ello de Don Agustín de Iturbide.

Consumada la emancipación, se convocó a un primer Congreso Constituyente que no pudo cumplir con su tarea y, con posterioridad, a un segundo, que anticipó un documento llamado "Acta Constitutiva de la Federación" aprobada el 31 de enero, por medio del cual se adoptaba el sistema federal, se creaban los Estados y se establecía el bicammarismo para el Congreso, creándose el Senado, además de la Cámara de Diputados.

Los trabajos de dicho Congreso culminaron el 4 de octubre del mismo año, con la expedición de la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", habiéndose inspirado para su elaboración, en las Constituciones española, norteamericana, francesa e inglesa.

El 30 de diciembre de 1836 se mandó publicar la llamada "Constitución de las Siete Leyes", que dió fin al sistema federal, estableciendo el centralismo y transformando nuestra República en un Estado unitario.

El 14 de junio de 1843 aparecen las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", en las que se ratificó el centralismo y, en 1847, el "Acta de Reformas", que restituyó la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con todas sus consecuencias legales, como lo fue el restablecimiento del federalismo.

El 5 de febrero de 1857, bajo el gobierno de Don Ignacio Comonfort, fue promulgada la "Constitución Política de la República Mexicana" de tendencia individualista, a pesar de la vigorosa oposición de Ponciano Arriaga en el seno del Congreso Constituyente.

El 5 de febrero de 1917 es promulgada nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obra del Congreso Constituyente convocado por Don Venustiano Carranza, cuyas labores se desarrollaron en la Ciudad de Querétaro, durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917.

De acuerdo a lo anterior, el grado de avance de una civilización está medido en función de las manifestaciones materiales que en un tiempo y espacio determinado se ubica. En realidad, los grandes logros se han alcanzado gracias al esfuerzo conjunto de una sociedad, cuyos recursos canalizados a través de los gobiernos, hacen posible la realización del bien común.

En consecuencia, la actividad estatal se exterioriza por medio de dos grandes rubros: el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren y la prestación de servicios públicos, en uno u otro campo, necesita de satisfactores que, por su propia naturaleza no puede proveerselos él mismo, dado que no es autosuficiente, sino que demanda la intervención de todos aquellos miembros del grupo que le está sometido, para que concurran con eficiencia y capacidad a ofrecérselos.

En tal caso, un gobierno inexorablemente requiere comprar pero, para hacerlo, utiliza fondos que originalmente no le pertenecen sino que proviene de una población, a la cual legítimamente se le debe proteger, vía su utilización racional, honesta e imparcial, para que sean cumplidos los objetivos a los que están destinados.

La Administración de los Recursos Materiales, dentro de lo que es la Administración Pública Mexicana, es parte importante como apoyo para realizar y alcanzar las metas, objetivos programados por las dependencias gubernamentales. No son la parte sustantiva como los recursos humanos pero son fundamentales para el logro de dichos objetivos, los cuales siempre deberían estar encaminados a satisfacer las necesidades de la sociedad.

En virtud de lo anterior, en el régimen del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1982, al iniciar su gestión se enmendó

en el Título IV de la Constitución (D. O. 28/XII/82) que los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad por los actos u omisiones en el desempeño de sus funciones. Por lo que se reglamentaron los artículos del 108 al 114 de la Constitución en los que el Poder Legislativo expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D. O. 31/XII/82), la cual es el instrumento idóneo para prevenir cualquier acto ilegal por parte de los funcionarios de la administración pública.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la cima del sistema jurídico mexicano se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual se derivan todas las leyes que regulan la actividad del Estado y de su sociedad. En este sentido el Congreso de la Unión presentó en 1982 la iniciativa de ley para modificar el Artículo 134 Constitucional, exponiendo la razón de que las leyes que se encontraban vigentes ya no ofrecían alternativas para el control de los servidores públicos y, por lo tanto, habían sido rebasadas por la realidad de corrupción, ineficiencia y burocratismo en que se desenvolvía la Administración Pública Mexicana.

Así en el Diario Oficial de la Federación²⁹ fue publicada la aprobación de estas disposiciones para el manejo de los recursos económicos del Gobierno Federal, como una imperiosa necesidad de administrar éstos con eficacia, eficiencia, imparcialidad, honestidad y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Con esto se aseguró al gobierno las condiciones óptimas de: precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias en lo referente a una eficiente administración de los recursos materiales de la administración pública. Se incluyó, también, en el artículo 134 Constitucional que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes o la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen la administración pública centralizada y paraestatal, se adjudicarán por medio de licitaciones públicas a fin de que se presenten proposiciones en sobre cerrado. Esto último de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (abrogada y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre de 1993), quedando en la actualidad como: Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, único documento regulador de las adquisiciones.

²⁹ Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1982.

También se añade que las leyes fijarán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y elementos adicionales conforme a los intereses del Estado, siempre y cuando estas licitaciones no sean favorables al propio Estado. En consecuencia el Congreso aprobó la modificación del artículo 134 de nuestra Constitución, mismo que señala lo siguiente:

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 están destinados.

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

Cuando las licitaciones a las 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, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución³⁰

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Sigma Editores. 1994. p. 108 y 109.

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En 1983 se inició la adaptación del nuevo orden normativo para hacerlo congruente con las reformas al texto del Artículo 134 Constitucional, pero también se realizan modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O.29/XII/82), en la cual se regresan a la Secretaría de Programación y Presupuesto todas las atribuciones que le correspondían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de reglamentar las adquisiciones.

Es importante señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto desaparece en 1991 y sus funciones, en cuanto a la administración de los recursos materiales se refiere, son responsabilidad y asunto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que al pie del artículo 31 numeral XXI de dicha ley, se puede leer lo siguiente:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obra pública y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal.²¹

²¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Legislación de la Administración Pública Federal Actualizada. Ediciones Delma. 1994. pp. 15-16.

Al mismo tiempo se dió a conocer la creación de una nueva Dependencia del Ejecutivo Federal denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la que se le otorgaron igualmente facultades de inspección y vigilancia en cuanto al abasto del Estado.

Con esto se trató de unificar la política y normatividad que existía para regular las adquisiciones y almacenes con el objetivo de integrar este orden jurídico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que en su artículo 32-Bis. apartado VIII. Define:

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal."

³² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Op. Cit. pp. 21 y 22.

2.3 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

El 8 de febrero de 1985 fue publicada la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (en lo sucesivo en este apartado la Ley) en el Diario Oficial de la Federación, esto significó un avance en materia legislativa en el rubro de adquisiciones, cubriendo con dicha ley la laguna normativa sobre disposiciones administrativas que fundamentan al Artículo 134 de nuestra Carta Magna.

Desde que se puso en vigor la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles ha sido modificada en dos ocasiones (D. O. 30/XI/87 y 7/I/88), lo cual ha servido para las operaciones en lo que se refiere a la proveeduría eficaz de las entidades gubernamentales, por un lado y por el otro, permitió que los recursos presupuestales se manejen con estricta honestidad, siempre desde el marco de la norma de racionalidad y austeridad establecidos en dicha ley y su reglamento.

2.3.1 Decreto que la Abroga.

El Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1993, se publicó el decreto por medio del cual se abroga la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, en dicho decreto se menciona también, que el reglamento correspondiente a la antes mencionada ley, quedará vigente hasta en tanto se expidan los manuales de procedimientos y demás disposiciones.

Para complementar la información, se transcriben a continuación el texto de los artículos transitorios del decreto de referencia:

"SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Obras Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980, y sus reformas del 28 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1984, 7 febrero de 1985, 13 de enero de 1986, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991; así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1985, y sus reformas del 30 de noviembre de 1987, 7 de enero de 1988 y 18 de julio de 1991; y, se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

TERCERO.- Los reglamentos de las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando, en todo lo que no se opongan a la presente ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas."³³

2.4 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

El presente Reglamento considera que en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994 se prevé las acciones del gasto público, simplificar los trámites en el ejercicio del presupuesto autorizado, con el objeto de que éstos tengan una aplicación ágil y oportuna, por lo que el exceso de regulación que prevalece en materia de adquisiciones ha complicado la función de las entidades paraestatales y de la misma administración central, las cuales requieren de la oportuna y eficiente realización de sus compras.

³³ Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre de 1993.

TERCERO.- Los reglamentos de las Leyes de Obras Públicas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando, en todo lo que no se opongan a la presente ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas."³³

2.4 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

El presente Reglamento considera que en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 a 1994 se prevé las acciones del gasto público, simplificar los trámites en el ejercicio del presupuesto autorizado, con el objeto de que éstos tengan una aplicación ágil y oportuna, por lo que el exceso de regulación que prevalece en materia de adquisiciones ha complicado la función de las entidades paraestatales y de la misma administración central, las cuales requieren de la oportuna y eficiente realización de sus compras.

³³ Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre de 1993.

En este contexto el poder ejecutivo en manos del presidente Carlos Salinas de Gortari, determinó los medios para aplicar la ley en la esfera administrativa, precisando el alcance de las normas, así como los procedimientos relacionados con el ejercicio del poder de compra de los bienes y servicios que se requieren, para el eficaz desempeño de la administración pública federal y un mayor dinamismo de las actividades.

Que a fin de reglamentar la ley referida, y como consecuencia de los propósitos que antes se invocan, el esquema de este ordenamiento acata la competencia que tienen las dependencias normativas, cuyas atribuciones inciden en los procedimientos de adquisiciones, fortalece la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, otorgando a sus órganos de gobierno facultades necesarias para realizar adquisiciones de acuerdo a sus características, necesidades, objetivos y metas.

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

2.5 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

2.5.1 Sujeto de la Ley.

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

Cabe hacer notar, que el artículo 2o. de esta ley define y diferencia los conceptos de dependencia y entidad, en donde el primero está conformado por las Unidades de la Presidencia de

la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (que en la actualidad es el del Distrito Federal), así como las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal. Asimismo se manifiesta que las entidades son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos.

Lo anterior es para señalar que de acuerdo con el artículo 90 Constitucional se está refiriendo al Poder Ejecutivo Federal, en función de lo cual los sujetos para dicha ley, son aquellos

que conforman las dependencias y entidades de la Administración Pública Mexicana en sus dos ámbitos de acción, que para su ejercicio se divide en Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Por lo tanto, se entiende que en el artículo en mención se aplican las materias que únicamente incumben al Poder Ejecutivo Federal, sin tomar en cuenta a los otros dos Poderes de la Unión. Ya que en esencia la Administración Pública además de ejecutar las leyes, es la que realiza las obras materiales en las que se manifiestan las funciones gubernamentales.

2.5.2 Alcance Jurídico de su Objeto.

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

En la fase de planeación, la norma hace referencia a los principios de eficiencia y optimización en el manejo de los recursos, es decir, es la fase donde primero se determinan y captan los requerimientos de las diversas áreas de las

dependencias gubernamentales. En la fase de programación, en cambio, se determinan metas a corto, mediano y largo plazo. Y por último, en la fase de presupuestación se establecen los fondos necesarios y suficientes para hacer frente a los compromisos contraídos, así como a los programas establecidos.

Es importante señalar que la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas enmarca, aparentemente, en forma exclusiva a los bienes muebles y deja de lado a los inmuebles, lo anterior debido a la competencia que tiene consignada la Ley General de Bienes Nacionales (D. O. 8/I/82), en la cual, en su artículo 11 indica que los bienes inmuebles del dominio de la Federación se regirán por las disposiciones vigentes en el ámbito de desarrollo urbano, lo cual tiene que ver con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Al mismo tiempo, en el artículo 78, se señala que las adquisiciones y arrendamiento de los bienes muebles, están sujetas a las leyes de la materia, siendo la Secretaría de Programación y Presupuesto,³⁴ ya desaparecida, la encargada de emitir la normatividad conducente para los efectos que convengan a los intereses del gobierno.

En lo que se refiere al segundo objetivo de esta legislación, es el punto clave en las disposiciones jurídicas en la que se

³⁴ Diario Oficial de la Federación, del 29 de Diciembre de 1992.

reglamentan los contratos administrativos de compra-venta, arrendamiento y prestación de servicios sobre bienes muebles, a fin de garantizar imparcialidad y honradez en su adjudicación; al mismo tiempo permite que los mejores proveedores participen en igualdad de circunstancias, limitando el margen de privilegios y compromisos de cualquier índole y que a su vez reduce actos de corrupción.

Un factor interesante en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es la implementación de los sistemas y procedimientos que coadyuvan a la simplificación administrativa, reducción, agilización y transparencia de los trámites. Con lo anterior se busca la descentralización de funciones procurando con esto que los problemas se resuelvan en el mismo sitio en los que se originen las operaciones, y en virtud de lo expuesto, se delegarán facultades en funcionarios para la toma de decisiones.

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

2.5.3 Distribución de Competencias de las Autoridades Administrativas.

Por otra parte, el Artículo 8 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas confiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el poder de interpretación de esta ley, así como para dictar las disposiciones que se requieran para su adecuada aplicación con apego a su competencia.

Analizando el carácter de las autoridades de estas dos Secretarías, se hace necesario examinar en qué consiste la intervención particular de cada una de ellas, por lo que es indispensable revisar los artículos 31, 32 bis y 34 de la Ley Orgánica.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene las facultades que a continuación se describen:

- Dictar las disposiciones administrativas que requiera la adecuada aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- Formular y conducir las políticas generales de industria; comercio exterior, interior, abasto y precios del país.
- Autorizar las adquisiciones de bienes de procedencia extranjera, ya sean de importación directa o de compra en el país.
- Imponer sanciones de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley de Adquisiciones en el artículo 31.

A la Secretaría de la Contraloría General y Desarrollo Administrativo le corresponde:

- Inspeccionar y vigilar directamente, o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.
- Dictar las disposiciones administrativas que requiera la adecuada aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- Aplicar las sanciones a los servidores públicos que infrinjan lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

2.5.4 Planeación, Programación y Presupuestación.

a) Planeación.

En apartados anteriores se hizo referencia a que la Ley de Adquisiciones introdujo los procesos de planeación, programación y presupuestación, porque éstos constituyen las bases para la elaboración de los programas de adquisiciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Mexicana.

La planeación tiene su fundamento en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, está contemplado en lo que llamamos Sistema Nacional de Planeación Democrática que significa una respuesta para organizar las actividades gubernamentales en forma racional y provisoria y, por ende, para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía. De esta forma, el Glosario de Términos para el Proceso de Planeación para el año 1987 define la planeación como:

el método racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicas, sociales

y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se realiza son: global, sectorial y regional; su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazo; y, por último, emplea cuatro vertientes de instrumentación: de obligación, de coordinación, de concertación y de inducción."

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en sus artículos 17 y 18 obligan a que las dependencias y entidades de la Administración Pública realicen las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios a que se sujeten a los siguientes parámetros:

- De acuerdo a los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en su caso.

- Deben adecuarse a las previsiones contenidas en los programas anuales de adquisiciones que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del plan y los programas citados.

Es importante señalar que no sólo se seguirán los lineamientos establecidos en el Plan, sino también las dependencias y

³⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario para el Proceso de Planeación. México, 1985. p.93-94

entidades tiene la obligación de instaurar los programas necesarios para cumplir con sus objetivos y metas.

b) Programación.

El concepto de programación al que se refiere el mencionado Glosario de Términos se define como el:

método a través del cual se define estructuras, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo fijados en el Plan, que se concretan mediante la programación económica y social y la programación presupuestaria, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional".

En cuanto a la programación de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, la Ley señala en su artículo 18 que éstas se deberán formular considerando, entre otros aspectos, los siguientes:

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

¹⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. p. 104

- Los requerimientos de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios públicos.
- Preferentemente, la utilización de los bienes o servicios de procedencia nacional, así como aquellos propios de la región.
- De ser posible, la inclusión de insumos, material y equipo, sistemas y servicios que tengan incorporada tecnología nacional.

c) Presupuestación.

Por último, y de acuerdo con el artículo 19 de la mencionada Ley, es necesario que existan los fondos suficientes para alcanzar las metas y los objetivos propuestos.

De esta forma, la definición de presupuestación, de acuerdo con el Glosario, es la siguiente:

acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprendo las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación.

del presupuesto, atendiendo a lineamientos generales, criterios y procedimientos, elaborados por las áreas competentes, para ser duplicados durante dicho proceso¹⁷.

2.6 Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y que de acuerdo al artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que faculta al presidente a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Consideró que dentro de los objetivos permanentes asumidos por el gobierno a su cargo, en ese sexenio destaca el fortalecimiento del marco jurídico que regula las actividades públicas, a fin de propiciar los cambios que impone la tesis de Renovación Moral de la Sociedad que se traduce en la práctica en el perfeccionamiento de los mecanismos, a través de los cuales el Estado promueve la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Y que también para el logro de los anteriores objetivos, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; se consigna como estrategia para hacer frente a los grandes retos del país,

¹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. p. 95

revisar a fondo el sistema normativo nacional y simplificar los procedimientos administrativos, proponiendo y en caso de ser necesario, auspiciando las reformas legales y reglamentarias que se estimen necesarias.

En este sentido, el poder Ejecutivo propuso reformas al marco jurídico vigente que tiende a reforzar las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público federal, que se concretaron en el actual artículo 134 constitucional, cuyos principios persiguen la mejor aplicación de los recursos de que dispone el Estado y que los servidores públicos se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan su manejo.

De este modo, los cambios introducidos al artículo antes mencionado dieron origen a la necesidad de reglamentar integralmente sus principios en cada una de las materias de que se ocupa, en virtud de lo anterior, el 28 de diciembre de 1983 y 31 de diciembre de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los correspondientes Decretos de Reformas y Adiciones a la Ley de Obras Públicas, estableciendo las normas, mecanismos y procedimientos a que se debe sujetar la administración de recursos destinados a la ejecución de obra pública, de manera congruente con el mandamiento constitucional.

De esta manera, quedó definido el marco jurídico-normativo que reglamenta el ya citado artículo 134 constitucional en materia de obra pública, la responsabilidad de su adecuada interpretación y cumplimiento que le compete al poder ejecutivo a través de la emisión de las normas reglamentarias conducentes.

Las normas a las que se ha hecho referencia, deben estar incorporadas en un ordenamiento de observancia general para los sujetos de la ley, por lo cual fue necesario recoger las opiniones de los sectores involucrados, así como la experiencia de las dependencias encargadas de su aplicación y la propia de las dependencias y entidades a quienes va dirigido y ejecutan obra pública, por lo que pretende ser un instrumento que apoye la evolución de la administración pública federal hacia una gestión más responsable y oportuna, acorde con los principios del Programa de Simplificación Administrativa.

Pretende, también en su conjunto, dar continuidad a los principios que orientan la Ley de Obras Públicas, al establecer los mecanismos y procedimientos administrativos de regulación para dar agilidad y oportunidad a la realización de las obras con las mejores condiciones para el Estado, en un plano de equidad cuando éstas son realizadas por los particulares.

2.7 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La presente ley en las disposiciones generales indica, además de la organización de los organismos que la componen, la programación del gasto público se basará en las directrices y en los planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En este sentido cabe aclarar, como en páginas anteriores se ha realizado, que dicha secretaría desapareció y que sus funciones reguladoras y administrativas han pasado a ser parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que aunque se siga manejando el nombre de la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá entenderse como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En virtud de lo anterior las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

De los presupuestos de egresos esta ley menciona que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apego a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Del ejercicio del gasto público federal, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de partidas que se señalan como ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

En cuanto a las adquisiciones se refiere la mencionada ley en su artículo número 30, dice lo siguiente:

"En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos

excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.³⁸"

Así también, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas entidades en los actos y contratos que celebren. El propio Ejecutivo determinará las excepciones cuando a su juicio estén justificadas.

2.8 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Al igual que el inciso anterior, el Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. José López Portillo expide el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con la facultad que le otorga el artículo 89 fracción I de la constitución.

En este reglamento para el ejercicio del gasto público federal por concepto de adquisiciones, servicios generales y obras, las entidades formalizarán los compromisos correspondientes

³⁸ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Op. Cit. p. 130

mediante la adjudicación, expedición y autorización de contrato de obras públicas, pedidos para la adquisición de bienes, servicios, convenios y presupuesto en general, así como la revalidación de éstos, los que deberán cumplir con los requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante.

Para que los pedidos y contratos tengan carácter de documentos justificados deberán sujetarse a los siguientes numerales:

I. En ningún caso se aceptará la estipulación de penas convencionales ni intereses moratorios a cargo de las entidades. Tratándose de cargas fiscales, no deberá autorizarse el pago de ninguna de ellas a excepción de los impuestos de importación y de aquellos que por disposición legal sean causantes o acepten su traslación;

II. Todo contrato que deba cubrirse con recursos de crédito interno o externo requerirá la autorización previa y escrita de la Secretaría. La tramitación de financiamiento de dichos créditos se hará por conducto o por autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III. Deberán señalar con precisión su vigencia, importe total, el plazo de terminación o entrega de los servicios o bienes

contratados, así como la fecha y condiciones para su pago. En los casos que por la naturaleza del contrato no se pueda señalar un importe determinado, se deberán estipular las bases para fijarlo;

IV. En los casos procedentes, que exista la garantía correspondiente."³⁹

Las garantías expresadas en el presente reglamento son aquellas que mediante actos y contratos, las cuales siempre deberán ser a favor de la dependencia pública. La forma de garantizar las obligaciones a favor de las entidades, será mediante fianza otorgada por la compañía autorizada en los términos de la Ley de Instituciones de Fianzas.

En los contratos que comprendan varios ejercicios fiscales deberá estipularse la obligación para el contratista de presentar una fianza por el diez por ciento del ejercicio inicial, y se incrementará con el diez por ciento del monto autorizado para cada uno de los ejercicios subsecuentes, en la inteligencia de que, mediante esta fianza, deberán quedar garantizadas todas las obligaciones que en virtud del contrato asuman los contratistas.

³⁹ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Op. Cit. p.163

Cuando las fianzas se otorguen por actos o contratos celebrados por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, deberán ser a favor de la Tesorería de la Federación.

Si el contrato o convenio es celebrado por el Departamento del Distrito Federal la fianza será a favor de la tesorería del mismo departamento. En caso de que el contrato sea celebrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal.

Las entidades deberán cuidar que las garantías que se otorgan por los actos y contratos que celebren, satisfagan los requisitos establecidos, según el objeto o concepto que les dé origen y que su importe cubra suficientemente el del acto u obligación que deba garantizarse. Las garantías que se otorguen con relación a las obras publicas se sujetarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que sean aplicables.

En el caso de adquisiciones y obras públicas, las entidades deberán contar con los programas y presupuesto de adquisiciones y obras respectivos, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

2.9 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 89 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas indica que a los empleados estatales que la infrinjan, la Contraloría General y Desarrollo Administrativo les aplicará las sanciones correspondientes, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al inicio del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, éste enarboló el postulado de la renovación moral de la sociedad, como un medio indispensable para alcanzar las metas de racionalización en el manejo de los recursos presupuestales, garantizando una irrestricta honestidad e imparcialidad.

Conforme a lo señalado, el título cuarto de la Carta Magna le dedica a las responsabilidades de los servidores públicos, teniendo como marco reglamentario a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En base a lo expuesto, el artículo 47 de dicha Ley indica que todo servidor público tiene la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su empleo, cargo o comisión, dando lugar en caso de incumplimiento y de corrupción a las sanciones que corresponda según la naturaleza de la infracción.

Las sanciones por faltas administrativas, según el numeral 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, consisten en:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o pública.
- c) Suspensión.
- d) Destitución del puesto.
- e) Sanción económica.
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Para imponerlas, las autoridades tomarán en cuenta los siguientes criterios señalados en el artículo 54:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella.

- II. La circunstancia socioeconómica del servidor público.
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- V. La antigüedad del servicio.
- VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Así mismo, en el numeral 64 se establece el procedimiento formal para que la Secretaría de la Contraloría General y Desarrollo Administrativo aplique las sanciones a que se refiere dicha ley.

Finalmente el artículo 93 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas exige a los servidores públicos de las dependencias y entidades, que en el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de infracciones, que lo comuniquen a las autoridades competentes, siendo igualmente castigable la omisión que al respecto se refiere.

CAPITULO III.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES EN LOS ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

Introducción.

El Ejecutivo Federal, para la adecuada realización de las actividades que tiene encomendadas, requiere de oficinas y edificios, equipo e instrumentos y un vasto conjunto de bienes y servicio de apoyo administrativo. Por esta razón se vuelve necesaria la existencia de sistemas racionales para la adquisición, almacenamiento, distribución, mantenimiento, utilización y deshecho de dichos bienes y servicios.

El sistema de adquisiciones del gobierno federal se caracteriza por la lentitud y complejidad de los trámites internos y externos, que comprenden desde la requisición de los bienes y servicios, hasta el pago de facturas a los proveedores. Esta situación propicia a su vez irregularidades que se reflejan en el retraso o paralización de los programas de trabajo. Ocasiona, también, importantes diferencias en los precios, descrédito comercial, incremento intermediarios y sacrificio en la calidad de los bienes y servicios que se adquieren.

Las compras gubernamentales se realizan conforme a prácticas y procedimientos diversos en cada dependencia que, por lo general, requiere de un trámite de tres a seis meses desde su requerimiento hasta su pago. Por lo anterior, en ocasiones los proveedores suelen cargar intereses al precio de los bienes que ofrecen al Gobierno, como si se tratara de operaciones a crédito.

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

Así, por ejemplo, el desperdicio evidente del espacio de trabajo en el interior de ciertas dependencias genera inconformidades en aquellas que sufren estrecheces y carencias. El crecimiento acelerado de la Administración Pública ha impedido, a menudo, disponer de inmediato de locales que resulten adecuados al desempeño de las funciones. Así pocos

edificios han sido construidos expresamente o adaptados para satisfacer necesidades específicas, muchas oficinas ocupan edificios antiguos de capacidad limitada, características inapropiadas y, con frecuencia, sin una adecuada instalación física.

Toda organización requiere para el cumplimiento de sus objetivos de la formulación de planes de acción que señalen las metas, políticas, métodos y procedimientos de trabajo. El éxito o fracaso dependerá en gran medida de la forma y modo de materializarse en resultados objetivos, es decir, un plan debe guardar una relación íntima entre sus propósitos, la estructura organizativa existente y la disponibilidad en un momento dado de los recursos humanos, materiales y financieros.⁴⁰

3.1 La Administración de los Recursos Materiales.

Estos son fundamentales para conseguir los objetivos de la gestión administrativa, por lo tanto lo básico en su administración es lograr el máximo equilibrio en su

⁴⁰ Cabe señalar que toda la información obtenida en la presente investigación, en el tercer capítulo, fue tomada de los manuales que publicó la Dirección General de Estudios Administrativos de la antes Secretaría de la Presidencia. Lo anterior debido a que es el único material que en cuanto a Administración de los recursos materiales existe.

utilización. Es decir, se debe buscar una adecuada ecuanimidad, debido a que es muy peligroso para el funcionamiento de la organización cuando escasean y por otro lado, cuando se supera el límite de capacidad de abastecimiento en el almacén.

La administración de los recursos materiales consiste en obtener oportunamente, en el lugar preciso, en el momento indicado, al mejor costo en calidad y cantidad requeridas, los bienes y servicios para cada unidad orgánica de la institución de que se trate, con el propósito de que se ejecuten las tareas, de elevar la eficiencia en las operaciones y satisfacer los intereses de quienes reciben el servicio público. Para lo anterior, es importante señalar el concepto que maneja Edgardo R. Villasana Rivero:

Así, entendemos por recursos materiales, todos aquellos bienes y servicios que requieren una organización en un momento dado, en el lugar convenido, en la calidad, cantidad y tipo requerido, y a un costo razonable, para realizar las tareas que se le han encomendado.⁴¹

Como toda práctica administrativa, la administración de los recursos materiales requiere de la realización de las siguientes funciones:

⁴¹ Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos 1976. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. Autores Mexicanos, 1977. p. 449.

a) **Planeación de bienes y servicios.** Consiste en prever las necesidades actuales y futuras de bienes o servicios para la Administración Pública Mexicana y de sus instituciones. Esta función resulta importante, ya que de su buen resultado depende el eficiente funcionamiento de la institución o dependencia, por lo tanto no es suficiente contar con los recursos humanos y financieros sin antes contar con los bienes o servicios, es decir, los recursos materiales.

La debida planeación de bienes y servicios necesarios nos va a revelar la cantidad y calidad de los mismos, para qué lugares, en qué costos, en qué plazos, características técnicas, especificaciones y la jerarquía que le corresponde en un programa establecido.

Esto no existe por la premura de tiempo y la necesidad de dar respuestas o soluciones rápidas a los problemas que afrontan las dependencias, lo anterior se debe a la complejidad y a la gran gama de requerimientos que tiene que cubrir la administración pública en México.

b) **Investigación y Análisis.** El objetivo de esta función es el conocimiento de las características y cantidades de los bienes y servicios existentes en el mercado, su localización, etc. Por

otra parte se investigan los posibles proveedores, se evalúan las alternativas y se deciden las más convenientes y adecuadas, para satisfacer las necesidades de la dependencia o entidad gubernamental.

Esto es muy importante, ya que con el hecho de contar anticipadamente con los bienes que se necesiten, favorecerá en gran medida los proyectos que tengan que realizar las dependencias de la Administración Pública Mexicana, lo anterior redundará en un mejor control del ejercicio presupuestal de cada una de ellas y por lo tanto con la consecución de sus objetivos y metas.

c) **Formalización.** Es la fase en la que se realiza la decisión, constituye el compromiso legal de compra que se establece entre la institución y proveedores de bienes o servicios sin importar cuál sea su naturaleza. En la realidad, esta función tiene la forma de adjudicación de pedidos, concursos o formulación de contratos por prestación de servicios por obra y tiempo determinado.

Esto es muy complejo porque para adjudicar un pedido se debe realizar un análisis de la enorme gama de proveedores, así como la característica de cada uno de ellos y esto nos hace perder mucho tiempo que cuando el departamento de compras se decide

por alguno de ellos, éste no tiene la capacidad de producción con las características técnicas, las cantidades y en el tiempo requeridas.

d) **Supervisión.** Su objetivo es el de procurar que los bienes y servicios se entreguen o se presenten en el tiempo y lugar convenidos, con las características específicas, con las cualidades requeridas y en la cantidades solicitadas.

Esta actividad se realiza con oportunidad en la entrega de bienes y prestación de servicios, pero después de esto es de menor importancia la supervisión, por que no se realiza un seguimiento de la utilidad de éstos bienes hasta que son dados de baja, así como en el desarrollo de la prestación de un servicio.

3.2 Adquisiciones.

Las dependencias del sector público tienen dentro de su estructura orgánica un departamento o una unidad administrativa que se encarga de las adquisiciones o compra de los bienes muebles, mercancías y materias primas.

El objetivo de estas unidades es hacer llegar los bienes⁴² y servicios necesarios en el tiempo y lugar precisos, en la cantidad y calidad requeridas, en las mejores condiciones posibles y costos conforme a las disposiciones legales administrativas vigentes, para que las entidades gubernamentales puedan cumplir con los programas de trabajo que tienen asignados. Para el adecuado cumplimiento de los objetivos de una unidad administrativa conviene agrupar en funciones las distintas actividades que debe realizar, tomando en cuenta la afinidad e interpelación que exista entre ellas.

En el caso de la Unidad de Adquisiciones, se puede decir que ésta realiza en términos generales, las siguientes funciones:

- Por **programación de las adquisiciones** deberá entenderse: La determinación y jerarquización de las necesidades de bienes, la formulación de los programas parciales y anuales de las compras, la investigación y análisis de bienes, así como las fuentes de suministro, y la selección de proveedores.

- Por **adjudicación de pedido o contrato** se entenderá su formulación, convocatoria, concurso, el otorgamiento o

⁴² De acuerdo al Diccionario Enciclopédico Santillana, la palabra bien se define como el conjunto de dinero, fincas, inmuebles, valores mobiliarios, maquinaria, etc. que posee una persona, institución o empresa. p. 289.

asignación, la tramitación y entrega de los mismos a los proveedores seleccionados.

- Por **evaluación y control** se entenderá la activación y vigilancia de la entrega de los bienes en los términos y condiciones previstas en el pedido o contrato, así como la captación y registro de la información que se requiera en las distintas actividades de la unidad.

La agrupación de actividades en funciones permitirá asignar su realización a una o varias subunidades administrativas internas, atendiendo a las características, necesidades y posibilidades de cada entidad.

En todo caso, estas subunidades administrativas encargadas del cumplimiento de una o varias funciones, dependerán de un responsable o jefe que debe encargarse de su supervisión y coordinación. Para que se establezca una conveniente unidad de mando que evite confusión o anarquía administrativa, es necesario señalar con claridad sus relaciones de dependencia jerárquica y de coordinación lo que constituye la organización o estructura orgánica de la Unidad de Adquisiciones.

3.2.1. Estructura Orgánica.

No puede decirse que exista un modelo único que se adapte a las necesidades diversas y cambiantes de las distintas entidades del sector público. Puede afirmarse, sin embargo, que para asegurar el mejor cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades, las unidades de adquisiciones deben contar con una estructura que corresponda a los siguientes factores:

- A) La importancia y magnitud de adquisiciones de bienes;
- B) El grado de centralización y descentralización previsto para realizar las adquisiciones;
- C) La diversidad de bienes y especificaciones por adquirir y
- D) Por el nivel de organización alcanzado por la entidad.

Las consideraciones anteriores son válidas tanto para una unidad de adquisiciones que, por su volumen de operaciones esté integrada por un reducido número de personas, como para las unidades con operaciones de gran cuantía y que requieren de una estructura orgánica más compleja y un numeroso personal asignado a varias subunidades administrativas internas.

En términos generales, puede decirse que las unidades de adquisiciones que manejan un volumen normal de operaciones, deben contar para realizar eficazmente las funciones básicas a su cargo, con las siguientes subunidades administrativas internas, a criterio del jefe de la unidad.

- 1) Subunidad de Programación de las Adquisiciones.
- 2) Subunidad de Análisis de las Fuentes de Suministro y Selección de Proveedores.
- 3) Subunidad de Adjudicación, Concursos y Formulación de Pedidos.
- 4) Subunidad de Tramitación y Entrega de Pedidos y Contratos.
- 5) Subunidad de Evaluación y Control.
- 6) Subunidad Técnica es el enlace entre el usuario y comprador.

Conviene aclarar que en una unidad de adquisiciones que lleve a cabo un volumen reducido de operaciones, basta de una sola persona al frente de cada una de las subunidades indicadas para

la ejecución de sus funciones y, llegado el caso, este encargado podrá atender dos o más actividades, siempre que esto no debilite el control interno de las mismas.

Por otra parte, en unidades de adquisiciones con un gran volumen de operaciones, las funciones pueden, a su vez dividirse para ser encomendadas a tantas subunidades internas como sea necesario. Pero en tal caso, sus responsabilidades deberán estar claramente delimitadas para asegurar la eficiencia de su funcionamiento y el adecuado control interno de las operaciones.

3.2.2. Los Elementos de la Estructura Orgánica.

A continuación se describen los objetivos específicos que deben señalarse a las subunidades internas, de acuerdo con la definición que proporcione al principio de este apartado, así como el señalamiento general de las principales funciones que deben desarrollar para cumplir con dichos objetivos. También se enuncian las principales relaciones que deben establecerse con el resto de las unidades de la entidad, así como con otras entidades del sector público.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

3.2.2.1. Jefatura de la Unidad.

El objetivo de esta jefatura es el de programar, dirigir y controlar, con base en las políticas y directrices establecidas por el titular de la entidad, las funciones inherentes a la Unidad de Adquisiciones buscando su más eficiente realización.

La jefatura asumirá las siguientes funciones:

- Formular y gestionar la autorización del programa anual de adquisiciones⁴³ y vigilar su oportuna y correcta ejecución.
- Supervisar las operaciones y trámites que demanden la mejor gestión de la Unidad.
- Vigilar que se cumplan las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las demás instituciones con atribuciones legales en materia de adquisiciones.
- Vigilar que se observen las políticas e instrucciones que en materia de adquisiciones determine el titular en cada entidad.

⁴³ Es el documento que integra los bienes y servicios que consumen los programas y proyectos que una entidad o dependencia realizará anualmente.

- Autorizar y participar en la tramitación de las adquisiciones cuando por su importancia así se requiera.

- Y, en general, todas aquellas actividades tendientes a elevar la eficacia y eficiencia de la Unidad de Adquisiciones.

3.2.2.2. Subunidad de Programación.

Esta subunidad tiene como objetivo fundamental determinar los bienes que requerirá la entidad, en la calidad, cantidad, con las características y especificaciones técnicas, el tiempo y lugar donde se empleen y la jerarquía que les corresponde en el programa anual de adquisiciones.

Para cumplir con lo anterior, deberá desarrollar las siguientes funciones:

- La determinación de necesidades de bienes, y

- La elaboración del programa anual de adquisiciones.

La naturaleza de las funciones de esta subunidad requiere que establezca una estrecha coordinación, tanto con las unidades

demandantes de bienes, como con las que controlan las existencias de los mismos; así como aquellas que pueden delimitar o restringir el programa de adquisiciones, como por ejemplo, la unidad responsable del control presupuestal dentro de la entidad.

3.2.2.3. Subunidad de Análisis de Fuentes de Suministro y Selección de Proveedores.

El objetivo fundamental de esta subunidad consiste en investigar las cualidades de los bienes existentes en el mercado, así como encargarse de la localización y estudio de las características y antecedentes de los proveedores que puedan atender en las mejores condiciones las necesidades de bienes para la entidad. Para cumplir este objetivo deberá realizar las siguientes funciones:

- La investigación y análisis de las fuentes de suministro.
- La selección de proveedores potenciales.
- La investigación y selección de productos sustitutos o sucedáneos.

Esta subunidad estará responsabilizada básicamente de recabar información sobre las personas físicas o morales de las que se pueda adquirir, con la mayor eficiencia, los bienes que demandan los programas de trabajo de la entidad.

3.2.2.4. Subunidad de Adquisiciones, Concursos, Formulación de Pedidos y Contratos.

El objetivo fundamental de esta subunidad es de documentar, formular y realizar las compras de bienes que figuren en el programa anual de adquisiciones y aquellos que no están contemplados en dicho programa. Las funciones para realizar satisfactoriamente su objetivo son las siguientes:

- Realizar convocatorias y concursos.
- Adjudicar los pedidos y contratos a los proveedores seleccionados.
- Formular los pedidos y contratos.

Es conveniente mencionar que esta subunidad, para cumplir eficientemente con sus objetivos y funciones debe tener

presente al adjudicar los contratos (además de las disposiciones legales que rigen sobre la materia), los criterios que orientan la política de desarrollo económico y social del país.

Esta unidad es la que en realidad lleva a cabo toda o casi toda la función de compras, las otras unidades o no existen o tienen muy escasa actividad en el rubro de las adquisiciones.

3.2.2.5. Subunidad de Tramitación y Entrega de Pedidos.

Esta subunidad tienen como objetivo fundamental cubrir los requisitos legales que demandan los pedidos y contratos tanto los internos, como los de las instituciones con atribuciones legales en la materia, y los que exijan las demás instituciones o personas. Las funciones para conseguir los objetivos anteriores son los siguientes:

- Obtener las autorizaciones internas que requieran los contratos y presupuestos.

- Tramitar ante las entidades oficiales u órganos privados la requisición de los pedidos y contratos.
- Entregar a los proveedores la documentación referente a las compras.

La eficiencia de esta subunidad es determinante para que la entidad en su conjunto obtenga los bienes con la oportunidad con que sean requeridos, y pueda, al reducir el tiempo de tramitación, obtener mejores condiciones de compra para la entidad.

3.2.2.6 Subunidad Técnica.

La función de esta subunidad comprende el conjunto de actividades que permita conocer con suficiente anticipación los bienes que requerirá la entidad, así como la cantidad y calidad de los mismos, sus características y especificaciones técnicas, el tiempo y el lugar en que se necesitarán de acuerdo a los programas de trabajo aprobados, elaborar el programa anual de adquisiciones, con base en la información recabada.

Como actividades principales para cumplir con esta función pueden considerarse las siguientes:

- Conocer las necesidades de bienes de los programas de trabajo autorizados para el ejercicio presupuestal siguiente.
- Precisar, determinar en colaboración con las unidades usuarias y consumidoras, la exacta calificación de los bienes que se requieren para la operación y desarrollo de las entidades.
- Contar con la información necesaria sobre existencia, localización, estado y disponibilidad de los bienes de la entidad.
- Obtener información sobre las disponibilidades presupuestales para la compra de los bienes.
- Obtener información sobre las desviaciones o modificaciones en los programas de trabajo de la entidad y actualizar el programa de adquisiciones.
- Obtener información adicional sobre adquisiciones no consideradas en el programa.
- Verificar, en caso de descentralización de la función de adquisiciones (comités o delegaciones locales o foráneas),

que sus programas se ajusten, en su presentación y contenido, a los lineamientos establecidos por la Unidad Central.

- Promover el establecimiento de especificaciones generales de compra para los bienes de mayor uso y consumo.

- Elaborar el programa de adquisiciones de bienes conforme a las disposiciones presupuestales y a la política de la entidad en la materia.

- Precisar y determinar aquellos bienes que sean susceptibles de consolidación.

Por último, la correcta y oportuna determinación de las necesidades permitirá programar las adquisiciones en las condiciones más favorables y evitará trastornos por falta o exceso de bienes.

3.2.2.7 Subunidad de Evaluación y Control.

Esta subunidad tiene como objetivo fundamental procurar que los bienes se entreguen en tiempo y lugar convenidos, con las características específicas y con las calidades y cantidades

concertadas. Las funciones de esta subunidad son las siguientes:

- Activar y vigilar el cumplimiento exacto de las condiciones estipuladas en los pedidos y contratos.
- Gestionar las acciones que procedan por el cumplimiento de contratos o pedidos.
- Informar sobre los bienes no surtidos.

Además, esta subunidad debe constituir el elemento que permita evaluar la eficiencia con que las demás subunidades desarrollen sus funciones, así como detectar los problemas que se presenten en su operación, a fin de sugerir los cambios que procedan, con el propósito de eliminarlos y elevar, en conjunto, la eficiencia de la unidad de adquisiciones.

3.2.3. Relaciones de la Unidad de Adquisiciones.

Esta Unidad es fundamentalmente una área de apoyo o servicio y por lo tanto no debe actuar unilateralmente por iniciativa propia, sino que su actividad debe estar orientada, en primer término, en apoyar efectivamente al resto de las unidades de la entidad en la adquisición de los bienes que éstas requieran y

por lo tanto, auxiliarles a conseguir dichos bienes de aquellos proveedores que puedan proporcionarlos en las mejores condiciones. Todo esto, dentro de las políticas y normas internas de la entidad y con estricto apego a las disposiciones legales vigentes en la materia.

De lo anterior, se deriva que la unidad de adquisiciones debe mantener dos tipos de relaciones:

3.2.3.1. Relaciones Internas.

- **Con todas las unidades de la entidad para determinar sus necesidades de bienes y con la exacta calificación de los mismos.**

- **Con las cantidades que puedan delimitar o restringir el programa de adquisiciones, como la unidad de almacenamiento, la de control presupuestal, etc., para recabar recomendaciones o directrices generales.**

3.2.3.2. Relaciones Externas.

- **Con la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Cánada, así como por los convenios firmados con Centro América y Chile.**

- Con las entidades competentes del sector público, para la tramitación de pedidos y contratos que requieran autorizaciones específicas.

- Con los posibles proveedores para conocer los bienes que producen, sus condiciones de venta y negociar con ellos las adquisiciones, de acuerdo a la normatividad vigente y en beneficio de la entidad.

- Con los comités técnicos consultivos del sector público y en particular con el de recursos materiales para intercambio de información.

3.3. Almacenamiento.

El éxito en el desarrollo de los programas de trabajo de una entidad depende del adecuado suministro de los equipos, materiales o artículos, etc. Esta función debe poner al alcance de todas las unidades administrativas los bienes que necesitan, la cual está enmarcada dentro del sistema de recursos materiales del sector público.

Avelino Rebuelta Gutiérrez dice en sus apuntes de la materia sistema logístico que:

"Almacenamiento es el conjunto de las operaciones de una unidad en lo concerniente a la recepción, guarda, conservación, despacho, registro y transporte en tiempo oportuno, en calidad y cantidad deseadas, de los materiales y productos necesarios para el funcionamiento de una institución al menor costo posible"⁴.

Es de todos conocido que el continuo crecimiento de las actividades del Estado hace, que constantemente éste se encuentre improvisado para enfrentar la necesidades físicas del local que es requerido. La función de almacenamiento consiste en la recepción, guarda, despacho y registro de los bienes destinados al uso y consumo de las diferentes entidades, en el lugar, cantidad, calidad y oportunidad solicitados, para el cumplimiento de los programas de trabajo.

⁴ Rebuelta Gutiérrez, Avelino. Apuntes de la materia Sistema Logístico. FCPyS, 1986. p. 23

En virtud de lo anterior, se hace necesario citar la definición de almacenamiento como la actividad que se lleva a cabo en el interior de un almacén:

La función de almacenamiento consiste en la recepción, guarda, despacho y registro de los bienes destinados al uso o consumo de la organización, así como proporcionar dichos bienes en unión de otras actividades en el lugar, tiempo y cantidad requeridos para el desarrollo de los programas de trabajo.⁴⁵

También dice que en la **recepción** debe planearse, dirigirse y controlarse la entrada física de los bienes adquiridos por la organización, buscando la mayor eficacia de los métodos de descarga, inspección y verificación.

La **guarda** tiene por objeto procurar la protección y conservación de los bienes bajo su cuidado, para lo cual efectuará el acomodo racional de los mismos.

El **despacho** consiste en programar y realizar las entregas de los bienes requeridos.

El **registro** tiene como objetivo mantener al día la información acerca de la recepción, existencia, despacho, costo y localización de bienes.

⁴⁵ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. México, 1973 Tomo I. p. 113

Es de vital importancia destacar la necesidad de que la función de almacenamiento, se reconozca como parte del sistema de recursos materiales y se desarrolle en estrecha coordinación con el resto de los elementos componentes del mismo, como son las funciones de adquisiciones y del flujo de bienes en el almacén, entre otras. La integración de estas funciones en una unidad administrativa originará una serie de ventajas que permitirán lo siguiente:

- Conjugar los recursos con que cuenta la entidad en sus almacenes, para satisfacer las necesidades derivadas de sus programas de trabajo, evitando con ello dualidad en las adquisiciones.
- Formular un programa anual de adquisiciones derivado de una visión global de las necesidades de la entidad.
- Evitar la sobre inversión en almacenes, que distraiga recursos susceptibles de ser aprovechados en otros renglones de la actividad.
- Aprovechar al máximo los recursos materiales de que dispone la entidad.

En términos generales la unidad de almacenamiento debe estar integrada, para realizar eficazmente las funciones básicas a su cargo, por las siguientes subunidades administrativas:

- Subunidad de Recepción.
- Subunidad de Guarda.
- Subunidad de Despacho.
- Subunidad de Registro.

3.3.1. Subunidad de Recepción.

Objetivo:

Planear, dirigir y controlar la entrada física de los bienes adquiridos por la entidad, buscando la mayor eficacia de los métodos de descarga, inspección y verificación.

Funciones:

- Programar la recepción de bienes en el almacén.
- Recibir los bienes que entren al almacén, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan en el manual de cada entidad.

- Cumplir con las disposiciones de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Industria y Comercio, respecto a la verificación de los instrumentos utilizados por el almacén para medir, pesar y contar.
- Solicitar la intervención de técnicos o usuarios cuando se trate de bienes que por su naturaleza requieran verificaciones especiales.
- Supervisar que el equipo a su disposición se conserve en un buen estado de servicio.
- Vigilar que el personal adscrito cumpla las disposiciones de la jefatura y las específicas dictadas por el encargado de la unidad de recepción, procurando que el personal ejecute sus labores con la mayor eficacia.
- Informar diariamente a la jefatura acerca de los bienes recibidos y rechazados, así como de cualquier situación que se considere importante.
- Colaborar en la verificación de los inventarios.
- Cumplir con las demás disposiciones que dicte la jefatura.

3.3.2. Subunidad de Guarda.

Objetivo:

Organizar, dirigir y controlar las operaciones de guarda, a fin de lograr mejores formas y procedimientos de trabajo que redunden en beneficio de la protección y conservación de los bienes bajo su cuidado.

Funciones:

- Acomodar racionalmente y proteger los bienes bajo su cuidado.
- Cumplir con las disposiciones contenidas en el manual de cada entidad, tomando en cuenta los métodos sobre vigilancia, guarda, estiba y localización de los bienes.
- Formar lotes de bienes homogéneos para su acomodo en el almacén, de acuerdo con las instrucciones que rijan en cada entidad.
- Supervisar que el equipo a su disposición se conserve en buen estado de servicio.

- Lograr que los artículos almacenados se encuentren bien dispuestos para la realización de la toma de inventarios.
- Colaborar en la verificación de los inventarios.
- Vigilar que el personal adscrito cumpla las disposiciones de la jefatura y las específicas dictadas por el encargado de la unidad de almacenamiento, procurando que el personal ejecute sus labores con la mayor eficacia.
- Cumplir con las demás disposiciones que dicte la jefatura.

3.3.3. Subunidad de Despacho.

Objetivo:

Planear, dirigir y controlar las operaciones de despacho de los bienes y supervisar que se lleven a cabo con la mayor eficacia.

Funciones:

- Programar las entregas de los bienes requeridos, de acuerdo con las instrucciones dictadas por la autoridad competente.

- Entregar los bienes solicitados, observando las disposiciones señaladas en el manual de cada entidad.
- Comprobar que la cantidad, calidad y características de los bienes a entregar correspondan a lo solicitado.
- Empacar y rotular los bienes en base a su destino.
- Informar diariamente a la jefatura, o quien atañe, acerca del movimiento de los bienes despachados o entregados, así como cualquier anomalía en el manejo y control de los mismos.
- Supervisar que el equipo a su disposición se conserve en buen estado de servicio.
- Colaborar con la verificación de los inventarios.
- Vigilar que el personal adscrito cumpla las disposiciones de la jefatura y las específicas dictadas por el encargado de la unidad de despacho, procurando que el personal ejecute sus labores con la mayor eficacia y seguridad.
- Cumplir con las demás disposiciones que dicte la jefatura.

3.3.4. Subunidad de Registro, Control y Evaluación.

Objetivo:

Planear, organizar, dirigir y controlar los sistemas y procedimientos de registro, con el fin de mantener al día la información acerca de la recepción, existencia, despacho, costo (en caso de que el almacén maneje información sobre el costo de los bienes) y localización de los bienes.

Funciones:

- Mantener actualizados los registros conforme a los procedimientos establecidos en la entidad, de manera que pueda obtenerse con oportunidad la información de sobre movimientos, existencias, costos, localización de bienes y solicitudes pendientes de surtir parcial o totalmente.

- Emplear los formularios y procedimientos de registro de acuerdo con las circunstancias específicas de cada entidad, sin contravenir las normas establecidas por aquellas entidades a cuyo cargo se encuentra la disposición y control de los bienes de la Federación.

- Preparar informes periódicos sobre movimientos y existencias de los bienes.

- Proporcionar la información especial que se ordene.
- Supervisar que el equipo a su disposición se conserve en buen estado de servicio.
- Vigilar que el personal adscrito cumpla las disposiciones de la jefatura y las especificadas dictadas por el encargado de la subunidad de registro, procurando que el personal ejecute sus labores con la mayor eficacia.
- Colaborar con la verificación de los inventarios.
- Cumplir con las demás disposiciones que dicte la jefatura.

3.4 Inventarios.

Los inventarios actúan como un mecanismo de seguridad entre el abastecimiento y la demanda, y a menudo representan un alto porcentaje de las inversiones realizadas, por lo que el control de existencias es no sólo benéfico, sino imperativo en ocasiones, ya que es importante tener un control confiable y estricto de los bienes que se manejan en el interior de un almacén, cabe mencionar que si hay programación de las adquisiciones casi no se necesitan los inventarios.

- Proporcionar la información especial que se ordene.

- Supervisar que el equipo a su disposición se conserve en buen estado de servicio.

- Vigilar que el personal adscrito cumpla las disposiciones de la jefatura y las especificadas dictadas por el encargado de la subunidad de registro, procurando que el personal ejecute sus labores con la mayor eficacia.

- Colaborar con la verificación de los inventarios.

- Cumplir con las demás disposiciones que dicte la jefatura.

3.4 Inventarios.

Los inventarios actúan como un mecanismo de seguridad entre el abastecimiento y la demanda, y a menudo representan un alto porcentaje de las inversiones realizadas, por lo que el control de existencias es no sólo benéfico, sino imperativo en ocasiones, ya que es importante tener un control confiable y estricto de los bienes que se manejan en el interior de un almacén, cabe mencionar que si hay programación de las adquisiciones casi no se necesitan los inventarios.

La definición de inventarios nos lo proporciona A. Perdomo Moreno⁴⁶. El cual nos dice lo siguiente:

es el conjunto de bienes tangibles, en existencia, propios y disponibles para venta, consumo o producción de otros bienes. (...) es la "relación ordenada y valorada de bienes tangibles, propios, en existencia y de disponibilidad inmediata, que en el curso normal de operaciones, y en plazo razonable, están destinados a la venta ya sea en un estado original de adquisición o después de transformados o modificados.

El control de existencias se realiza por medio de un conjunto de técnicas que permiten un máximo de economía en cuanto a su inversión total. Dicho control se logra mediante la formulación de los pedidos de materiales en cantidades y frecuencias más adecuadas, con el objeto de que la cantidad almacenada resulte más económica, reduciendo a un mínimo los casos de agotamiento de existencias por no conocerse con toda oportunidad y en forma veraz.

3.4.1 Objetivos del Control de Existencias.

- Vigilar y controlar el movimiento de bienes.
- Minimizar la inversión en inventarios.

⁴⁶ Perdomo, Moreno, A. Administración Financiera de Inventarios. Editorial ECASA, 1993. p. 149.

- Minimizar los costos de obtención.
- Minimizar el costo en el manejo de inventarios (costos de posesión).
- Proporcionar un eficiente servicio al usuario o consumidor.
- Minimizar los desechos u obsolescencia de los bienes.
- Minimizar robos.

Como podrá observarse, los objetivos están íntimamente relacionados entre sí, ya que minimizar la inversión en inventarios (reduciendo la existencia de bienes), repercute directamente en una reducción de los costos de manejo de éstos.

Por otra parte, los efectos de estas medidas son diferentes, pues la minimización de la inversión en inventarios, produce una liberación inmediata de recursos financieros que pueden ser aplicados a otros renglones, y se garantiza el flujo de recursos para el funcionamiento de la institución.

Podría pensarse que algunos de estos objetivos son contradictorios entre sí, ya que mejorar el nivel de servicio a los usuarios puede originar un incremento en los inventarios de seguridad, que a la vez repercute en un aumento de la inversión en los mismos. Análogamente, el reducir los costos de

obtención formulando pocos pedidos por cantidades más grandes de material, incrementaría los costos en el manejo de inventarios (Costos de posesión).

Sin embargo, el control de existencias busca la armonía óptima de estos objetivos en aparente conflicto, el equilibrio entre los costos de obtención y costos de posesión, brindando un servicio óptimo al usuario.

Desde el punto de vista de la entidad que tiene en disponibilidad los bienes, el control de existencias adecuado permitirá:

- Una reducción de la inversión en inventarios.
- Una reducción en los costos recurrentes de inventarios.
- Un mejor servicio al usuario.

Desde un punto de vista del control central permitirá:

- Obtener información contable real y satisfactoria para la Contaduría de la Federación, en relación a los estados financieros que prevé su ley orgánica.

- Un control real de sus activos que requieran una protección adecuada.

3.4.2 Ventajas del Control de Existencias.

Entre las ventajas principales que ofrece el control de existencias se encuentran las siguientes:

- Eliminar pérdidas ocasionadas por descuido o falta de honradez.
- Mejorar el destino económico de los materiales en desuso o deterioro.
- Mejorar la cantidad de información para la elaboración de los estados contables.
- Mejorar la utilización de los materiales.
- Facilitar la información y el control de los costos.
- Reducir el espacio para el almacenamiento.
- Facilitar el desarrollo de la función financiera.
- Racionalizar el consumo.
- Evitar costos con la multiplicidad de pedidos.

- Un control real de sus activos que requieran una protección adecuada.

3.4.2 Ventajas del Control de Existencias.

Entre las ventajas principales que ofrece el control de existencias se encuentran las siguientes:

- Eliminar pérdidas ocasionadas por descuido o falta de honradez.
- Mejorar el destino económico de los materiales en desuso o deterioro.
- Mejorar la cantidad de información para la elaboración de los estados contables.
- Mejorar la utilización de los materiales.
- Facilitar la información y el control de los costos.
- Reducir el espacio para el almacenamiento.
- Facilitar el desarrollo de la función financiera.
- Racionalizar el consumo.
- Evitar costos con la multiplicidad de pedidos.

3.4.2.1 Repercusión del Control y Evaluación de Existencias en los Programas de Operación de las Entidades del Sector Público.

Un efectivo control de existencias o la casi desaparición de éstas es esencial para toda entidad, dado que la administración y manejo de inventarios a menudo representa una significativa inversión en gastos de operación de las entidades, entre otros.

A través del control de existencias se hace posible que los almacenes cumplan con los objetivos que les fueron trazados. Entre ellos, el principal de un almacén de aprovisionamiento es el de constituirse en el mecanismo que alimente en forma regular y precisa a las unidades administrativas, poniendo a su alcance los elementos materiales necesarios para el desarrollo de sus programas. Para ello es indispensable que el control de existencias asegure un flujo continuo de materiales, equipos o suministros hacia los usuarios, evitando que el almacén constituya la causa de una paralización u obstáculo en el desarrollo de los programas de trabajo.

De lo expuesto, se deduce que las actividades que realizan los almacenes de la Federación, no solamente afectan las funciones operativas, sino además, en forma directa al área financiera, ya que cuando la entidad adquiere materiales, equipos o

suministros, se invierten en recursos que se inmovilizan hasta el momento en que estos bienes son usados o consumidos. En tanto que los bienes permanezcan en almacén, la Federación ve afectada su liquidez financiera; por otra parte, el riesgo de obsolescencia de los artículos afecta también la inversión en almacenes.

3.4.3 Métodos de Reposición de Existencias en el Almacén.

Los métodos que están en uso para determinar la necesidad para hacer un pedido, dependen de la naturaleza de los recursos materiales implicados en los programas de trabajo de las entidades del sector público y de su capacidad para procesar los datos. La mayoría de los sistemas para reordenar un pedido caerán dentro de alguna de las categorías siguientes:

- Cantidad fija/periodo variable
- Período fijo/cantidad variable

Existen algunas variaciones de este enfoque global y que por sus características pueden ser de utilidad y de observancia en algunas entidades del sector público, como son por ejemplo las siguientes:

Método de Máximos y Mínimos.- Este método es también conocido con el nombre de "reposición de cantidades fijas a intervalos variables". Siguiendo este método, cada vez que el nivel de existencia de un artículo descienda a una cantidad mínima (punto de pedido), se finca un nuevo pedido de acuerdo con el lote más económico del artículo.

Método por Cotejo de Inventarios.- Este método consiste en comparar el resultado del conteo físico de las existencias del almacén con los puntos de reposición previamente fijados.

Método de estiba doble.- Consiste en almacenar por separado el resto de los artículos que existen, la cantidad representada por el punto de reposición, usando primero los artículos existentes sin emplear la reserva especial. Cuando sea necesario utilizar la primera pieza de esta reserva, debe formularse un informe acerca de la necesidad de reponer el artículo a su nivel mínimo.

Método Contable.- Consiste en la reposición a fechas fijas de cantidades variables.

3.4.3.1. Naturaleza y Propósito de la Toma de Inventarios Físicos.

Aunque exista una organización correcta en el almacén, es necesario comprobar periódicamente la eficacia del control de inventarios a través de una toma de inventario físico, que debe entenderse como la verificación de las existencias en el almacén, a efecto de comprobar:

- El grado de eficiencia en los sistemas de control administrativo.
- El correcto manejo de los materiales.
- El adecuado y funcional método de almacenaje.
- El aprovechamiento integral del espacio en el almacén.

3.4.3.2. Su Clasificación.

Los inventarios pueden ser clasificados de acuerdo con el sistema de conteo que se emplea en el mismo, pudiendo ser:

A. Inventario Total. Se efectúa el conteo de todos los bienes que se tienen en existencia. Debido al volumen de los inventarios que se manejan en algunas entidades del sector público, se hace indispensable la utilización de alguna técnica que supla el inventario físico total (artículo por artículo), tal como el inventario por muestreo, que está basado en la obtención de una muestra representativa del conjunto, en este caso un lote de materiales. Dicho muestreo puede ser aleatorio⁴⁷ o selectivo⁴⁸.

En el caso de un lote de artículos pequeños y numerosos, sería lento y costoso el conteo unitario. Sin embargo, determinando una muestra se podrá manejar el lote en un tiempo más corto y con un costo más bajo. Desde luego cabe advertir que mientras más grande sea la muestra, mayor será el grado de confiabilidad en la toma del inventario.

B. Inventario Parcial. Se elabora mediante un recuento practicado en una o más secciones del almacén, pero sin alcanzar a cubrir la totalidad de las existencias del mismo.

⁴⁷ Se entiende como la acción de tomar al azar un grupo de artículos o bienes para su conteo.

⁴⁸ Se entiende como la acción de elegir determinado grupo de bienes con ciertas características para su conteo.

C. Inventario Rotativo o Escalonado. Consiste en el recuento efectuado por partes, o atendiendo a ciertos tipos y clases de bienes, en el transcurso de un año o ejercicio, hasta llegar al recuento total de los bienes.

D. Inventario Combinado. Es el resultante de practicar inventarios escalonados durante el año y, al finalizar éste, practicar uno de tipo total.

CAPITULO IV.

PROPUESTA DE LA TÉCNICA JUSTO A TIEMPO EN LOS ALMACENES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU IMPLICACIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS ADQUISICIONES.

4.1. Antecedentes.

Arnaldo Hernández⁴⁹ nos dice que el **Justo a Tiempo** es un sistema que constituye la segunda onda de choque que golpea a la industria de los Estados Unidos de América. La primera ocurrió cuando la competencia del Japón demostró que sus productos eran de mejor calidad que los de los Estados Unidos, en particular en sectores como el automotriz y la electrónica.

Inmediatamente después de la primera onda de choque, la industria de los Estados Unidos envió grupos de técnicos a averiguar por que los japoneses estaban fabricando productos de tan alta calidad. En ese tiempo se descubrió el valor de *los*

⁴⁹ Hernández, Arnaldo. Manufactura justo a tiempo. CECSA. México, 1992. p. 7-8

circulos de calidad. Muy pronto muchas empresas estadounidenses adoptaron el concepto sólo para abandonarlo más tarde, al no obtener los mismos resultados que sus contrapartes del Japón.

La lección fue que los círculos de calidad eran más que un procedimiento para mejorar la calidad. Implicaba un riesgo total para la manufactura de productos, de acuerdo con normas muy elevadas. Los estadounidenses vieron el proceso sólo como un procedimiento y fracasaron en el resultado. No fue sino más tarde que se dieron cuenta que no sólo eran los procedimientos los que tenían una gran importancia, sino también el compromiso por parte de la administración y de los trabajadores, de hacer que el sistema funcionara. La calidad implicaba una obligación a todos los niveles de la empresa.

Con el **Justo a Tiempo** resurge el problema de calidad. Muchas de las empresas estadounidenses que están tratando de adoptar el concepto, piensan que es el remedio para todos sus males. Pero antes de ir más lejos, deben darse cuenta que el **Justo a Tiempo** implica una guerra total contra el desperdicio de cualquier tipo o forma. Asimismo, un sistema **Justo a Tiempo** sólo tendrá éxito cuando los administradores, los trabajadores y los proveedores se comprometan seriamente a trabajar conjuntamente

en la solución de los conflictos asociados con él. El compromiso parcial o el no involucrado de los directivos sólo tendrá como resultado el fracasamiento.

Los orígenes del **Justo a Tiempo** pueden encontrarse en la empresa Toyota en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En este tiempo, esta compañía se encontraba al borde de la quiebra, por ello la administración inició una cruzada para elevar el rendimiento de la empresa y la calidad de los bienes que producía. Le tomó muchos años implantar esta meta y el proceso afectó a todos los niveles de la empresa. Pero el esfuerzo creó una de las industrias más eficientes que jamás hayan existido.

La forma de operar de la Toyota se convirtió en el "Sistema Toyota", gran cantidad de bibliografía lo describía y muchas personas estudiaron su sorprendente éxito en la reducción de los niveles de inventarios y el mejoramiento de la calidad de los productos.

Uno de los conceptos desarrollados bajo el Sistema Toyota, fue el concepto de flujo de los productores de materiales hacia los centros de trabajo:

1. en un flujo continuo en vez del procedimiento por lotes,
2. en las mínimas cantidades posibles, y
3. sólo cuando las partes fueran necesarias para elaborar productos.

La Toyota también llegó a ser muy eficiente al reducir el tiempo de colocación de los dados en sus prensas. Esto dió a sus centros de trabajo la flexibilidad de procesar pequeños lotes de producción de una manera expedita. Esta empresa empleó, también, otros conceptos de sentido común como el Sistema "kanban", en donde todos los materiales se mueven en el piso de trabajo mediante tracción o jalón y son controlados mediante una tarjeta llamada "kanban". Asimismo, Toyota dió permiso a los trabajadores para detener la línea de producción si algo marchaba mal en el proceso. Finalmente, automatizaron muchas tareas con maquinaria que requería de muy poca supervisión por parte de los operadores. Estas máquinas se detenían cuando algo andaba mal, lo cual permitía que un trabajador operara muchas máquinas sin poner en peligro la calidad de las partes.

En síntesis, el Sistema Toyota fue en antecedente que evolucionó hacia el sistema **Justo a Tiempo**. Esto queda claro en

lo que respecta al énfasis en la eliminación del desperdicio en todos los aspectos del proceso de manufactura, atendiendo a la definición de desperdicio que considera como tal todo aquello que no le añade valor al producto.

4.2. Concepto y Definición.

La técnica **Justo a Tiempo** es una extensión del concepto original de la administración del flujo de materiales para reducir los niveles de inventarios. Sin embargo, existen muchas más cosas involucradas en una empresa, además de reducir los inventarios para obtener el control de los costos, además de tener que ver con otros asuntos, como es el caso de la regulación de proceso, el nivel de automatización, los gastos de operación, la administración de los proveedores, el soporte de ingeniería y la calidad del producto que debe ser entregado al usuario.

A fin de poder trabajar con la **técnica justo a tiempo** se debe comprender de que se trata. Es una filosofía, más que un paquete de programas y procedimientos, y como tal, no puede definirse con términos precisos que podrían emplearse para describir un objeto físico. Sin embargo, Arnaldo Hernández lo define de la siguiente manera:

El justo a tiempo puede entenderse como un sistema de producción diseñado para eliminar todo desperdicio en el medio de la manufactura...el sistema justo a tiempo implica que los materiales necesarios sean traídos al lugar necesario para elaborar los productos necesarios en el momento exacto en que estos son requeridos.⁵⁰

Como complemento de la definición de **Justo a tiempo**, existen dos reglas que deben ser observadas para la implantación de este sistema. La primera, sólo se deben emplear partes y procesos de alta calidad para evitar los inventarios lo más posible y por que garantiza el resultado final. El **Justo a Tiempo** requiere existencias mínimas de seguridad en materiales y subensambles. Por ello, cuando llega el momento de elaborar el producto, las partes en el proceso de producción deben ser las mejores que se puedan obtener. Esta regla asegura altos rendimientos y previsión en la línea de producción. La segunda norma, tiene que ver con las dimensiones del lote de los productos al ser adquiridos. La magnitud del lote ideal en el **Justo a Tiempo** es uno. Por ello, esta regla es la siguiente: siempre se deberá adquirir el tamaño del lote más pequeño de cualquier producto, independientemente del volumen de producción del mismo.

El significado literal de la técnica **Justo a Tiempo** es bastante claro *los materiales y productos llegan justo a tiempo para ser*

⁵⁰ Hernández, Arnaldo. Op. Cit. p.7.

utilizados en la fabricación o para ser enviados al consumidor. La idea es de sentido común y tiene una lógica: quienes emplean **Justo a Tiempo** mantienen inventarios bajos y, no obstante, ello dan un buen servicio en forma consistente.

Arnaldo Hernández señala que los productos elaborados en una empresa de manufactura llevan implícitas tres variables de costos: materiales, manos de obra y costos administrativos. La de administración incluye el costo de la elaboración, los pagos a los bancos por concepto de intereses por los equipos adquiridos para elaborar el producto, y los costos del dinero invertido en el inventario.

El **Justo a Tiempo** da un enfoque semejante a las tres variables, entiende y disminuye los costos al utilizar el sentido común y procedimientos sencillos, de esta manera corta de tajo todo aquello que no es necesario. En la actualidad existen una gran variedad de problemas que inciden en el manejo del almacén, entre otros, los proveedores que no hacen las entregas a tiempo, en el que nadie parece reconocer las tendencias del mercado.

En los sistemas computarizados en los que los Programas de Requerimientos de Materiales (MRP Material Requirement Planning,) genera planes ya obsoletos aún antes de ser utilizados e impresos.

Por lo anterior no podemos definir a **Justo a Tiempo** de la misma forma que un paquete de computadora como MRP, el cual es una serie de programas, cada uno de ellos tienen una función específica, cabe señalar la definición que Arnaldo Hernández hace de MRP:

El sistema de planeación de requerimientos de materiales (PRM) es un sistema software diseñado para calcular los requerimientos de materiales para un horizonte de tiempo determinado. Usa como insumo un programa maestro de producción y cédulas de materiales de salida para explorar los requerimientos de materiales que se necesitan, de acuerdo con el programa maestro. El PRM une los requerimientos de componentes con los inventarios disponibles y con las órdenes abiertas colocadas con los proveedores. El sistema da como resultados las compras adicionales necesarias para cumplir con las necesidades de partes y planea las órdenes de trabajo que se requieren para cumplir con los programas de producción.⁵¹

Gustavo Gutiérrez G. en su libro titulado Justo a Tiempo y Calidad Total⁵² nos da varias definiciones de la Técnica **Justo a Tiempo**:

⁵¹ Hernández, Arnaldo. Op. Cit. p. 81.

⁵² Gutiérrez G. Gustavo. Justo a Tiempo y Calidad Total. Principios y Aplicaciones. Ediciones Castillo. México, 1994. p. 11

- "Es una metodología para alcanzar la excelencia en una empresa de manufactura, basada en la eliminación continua del desperdicio."
- "Es una estrategia de producción con un nuevo juego de valores para mejorar continuamente la calidad y la productividad."
- "Es un concepto operativo enfocado en el inventario ocioso, para reducir el desperdicio e incrementar la flexibilidad de la empresa con respecto al mercado."
- "Es un enfoque disciplinado para mejorar la productividad y la calidad globales, a través del respeto a la gente y la eliminación del desperdicio."
- "Es la velocidad del flujo de material."
- "Es la velocidad de los pasos que no agregan valor en un flujo de producción."

Por la manera en que Gustavo Gutiérrez define a la estrategia **Justo a Tiempo**, se deduce que dicha técnica puede convertirse en una Filosofía de colaboración y de trabajo por la forma de cambiar la actitud del personal del almacén.

4.3. Funcionamiento.

Lo primero que puede decirse sobre **justo a tiempo** es que no se trata de un paquete de programas (Vid. Supra) y procedimientos, sino de una filosofía, fundamentalmente con sentido común. La esencia de ésta puede definirse utilizando dos expresiones que resumen respectivamente los aspectos positivos y negativos de la técnica **Justo a Tiempo** es el hábito de ir mejorando y, en muchos sentidos, la eliminación de actividades desperdiciadoras.

El propósito de **Justo a Tiempo** es el de producir o entregar los productos en la cantidad y en el tiempo correctos para dar soporte a los procesos con las siguientes bases: a) Calidad, b) Productividad, c) Servicio, d) Flexibilidad, y en base a lo anterior evitar lo siguiente: a) Inventario ocioso, b) Tamaño de lotes, c) Tiempo de entrega, d) Espacio.

El hábito de perfeccionar significa que continuamente seamos más eficientes, el énfasis está en **hacer más y bien, que tratar de hacer**, nosotros no prosperamos con una operación según transcurren los años, concluyendo el mejoramiento no es posible en las circunstancias de la Administración Pública en México,

particularmente, por que no estamos trabajando con nuevas técnicas para mejorar y realizar las actividades, que se nos encomiendan.

La segunda expresión es eliminación de prácticas desperdiciadoras, en este caso parece que estamos hablando de algo obvio (durante años hemos tratado de recortar costos y la mayoría de nuestros sistemas han sido desarrollados con el fin de ayudarnos a mantenerlos sin cambio). Desafortunadamente, a menudo existe una considerable diferencia entre las actividades que desarrollan bajo la bandera de minimizar costos y las que realizamos para eliminar desperdicios.

En teoría, el aspecto más tangible de la filosofía **Justo a Tiempo** está en bajar las cantidades de materiales, es decir, sin inventarios y sin almacén o por excepción con un pequeño almacén sólo en caso de emergencias. La relación entre la reducción de inventarios y eliminación de prácticas surgen de la siguiente manera:

En la técnica **Justo a Tiempo** el inventario es considerado como un mal necesario, los inventarios de protección o seguridad⁵³ que se mantienen como amortiguadores, para la variabilidad del

⁵³ Se deberá entender éste como el punto de máximos y mínimos de los bienes que se guardan en el almacén (stock).

margen de tiempo, para el reabastecimiento de la demanda se consideran como desperdiciadores. Si este punto de vista es aceptado, se deduce entonces que para **Justo a Tiempo** es importante la eliminación de prácticas desperdiciadoras que hacen necesario el inventario.

El **Justo a Tiempo** implica la reducción o eliminación de todos los inventarios de seguridad para ahorrar el costo asociado con mantener el material y así evitar su posible obsolescencia. En un sistema **Justo a Tiempo** es necesaria la agresividad para resolver problemas de una manera que se obtenga el máximo rendimiento en los procedimientos y en los materiales que se emplean. El **Justo a Tiempo** obliga a las personas a actuar de forma inmediata en caso de problemas, pues no se contempla material adicional como medida de seguridad. El no tener inventarios de seguridad exige trabajar de cerca con los proveedores, con el objeto de asegurar entregas con alta calidad y oportunidad. El **Justo a Tiempo** coloca a los fabricantes en una posición, en la que no tienen otra alternativa que resolver los problemas tan pronto como éstos se presentan.

En la técnica de **Justo a Tiempo**, Arnaldo Hernández define el **desperdicio** de la siguiente manera:

En el justo a tiempo se define el desperdicio como cualquier cosa que no añade valor al producto. En una operación tradicional de almacenamiento, el desperdicio se asocia generalmente con el desecho y el reprocesamiento. En cambio en justo a tiempo se ha extendido la definición para incluir áreas que normalmente se consideran como costos de administración. Además en el se extiende el concepto de desperdicio a los proveedores y a la manera como llevan a cabo sus negocios. Las empresas en general tienen una relación al alcance de la mano con los proveedores y sólo están interesadas en el precio, las entregas y la calidad, en ese orden. En justo a tiempo se requiere que la empresa se involucre con el proceso de producción del proveedor para reducir los costos y mejorar la calidad y el desempeño en las entregas. Esto implica que la empresa y su proveedor forman una especie de asociación.⁵⁴

El desperdicio se presenta de muchas formas y algunas se aceptan como normales. La técnica **Justo a Tiempo** sensibiliza a las personas inculpándoles el hecho de que el desperdicio no es necesario y que su eliminación disminuye el costo de los bienes. Algunas formas de desperdicio son muy fáciles de detectar y corregir, pero las sutiles y ocultas son más difíciles de descubrir.

A continuación se detalla una lista de los tipos de desperdicio que se presentan en muchas dependencias y entidades de la Administración Pública, basándose en el criterio de dicho autor, no se mencionan todos, pero sí los más importantes:

⁵⁴ Hernández, Arnaldo. Op. Cit. p. 226.

- **DESPERDICIOS DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS MATERIALES**

- . Inventarios de seguridad.
- . Exceso de materiales.
- . Materiales obsoletos.
- . Inspección de materiales a la entrada al almacén.
- . Costo excesivo de fletes o derechos.
- . Pérdida de inventarios.
- . Demasiados proveedores. (costos administrativos)
- . Demasiadas órdenes de compra. (costos de éstas)
- . Embarques tempranos o tardíos.
- . Grandes instalaciones para almacenar inventarios.
- . Viajes.
- . Cuentas telefónicas.
- . Discrepancias entre el conteo al recibir y las órdenes de compra.
- . Mala protección contra cajas o tarimas.
- . Falta de un plan de traslado.
- . Costos de faltantes.
- . Pobres pronósticos y planeación de materiales.
- . Demasiado regateo con proveedores.
- . Cambio de proveedores.
- . Excesiva documentación.
- . Pronósticos erróneos del departamento de compras, etc.

- **DESPERDICIO QUE INVOLUCRA A PROVEEDORES.**

- . Artículos de mala calidad.
- . Embarques tardíos o tempranos.
- . Grandes embarques.
- . Discrepancia en el conteo de embarques.
- . Reproceso.
- . Pobre rendimiento en los reprocesos.
- . Altos costos de ventas.
- . Despachos urgentes.
- . Discrepancia en la facturación.
- . Fletes equivocados.
- . Especificaciones inadecuadas del producto.
- . Excesiva especificación del producto.
- . Exceso de comisiones sobre ventas.
- . Mala protección contra impacto en cajas o tarimas.
- . Malos pronósticos y cambios en el programa de abastecimiento.

En este sentido es importante enumerar los principios básicos señalados por Gustavo Gutiérrez Garza⁵⁵, enuncia en su libro lo siguiente:

- 1.- Igualar oferta y demanda.
- 2.- El peor enemigo: el desperdicio.

⁵⁵ Gutiérrez Garza, Gustavo. Op. Cit. p. 18

- 3.- Continuo, no por bultos.
- 4.- Mejorar constantemente.
- 5.- Primero el ser humano.
- 6.- Sobreprotección = Ineficiencia.
- 7.- No vender el futuro.

4.4. Utilidad.

Trabajar con **Justo a Tiempo** significaría identificar y eliminar progresivamente las prácticas desperdiciadoras más comunes al sector público que harían que se mantuviera un inventario bajo. En primer lugar, la forma de programación de la producción contiene muchas ventajas, significaría reforzar lo que estamos haciendo en la actualidad. Muchos de nuestros procedimientos se caracterizarían por tener pronósticos optimistas, márgenes amplios de tiempo de reabastecimiento, tamaño inconsistente de lotes, demoras en atender necesidades reales y procedimientos definidos vagamente: trabajar con la técnica **Justo a Tiempo** significaría un control más estricto de éstas y otras áreas relacionadas, logrando una mejor administración de los almacenes públicos.

En occidente, los enfoques tradicionales para el control de inventarios se han basado en la incertidumbre o variaciones,

desviaciones de las necesidades de existencias. Esta tiene que ver, principalmente, con el margen de tiempo de reabastecimiento (el tiempo que se lleva en reabastecer las existencias mediante compras) o con la demanda esperada.

Las existencias como medida de protección o de seguridad se mantendrán, básicamente, para estar cubierto contra un prolongado margen de tiempo de reabastecimiento o una demanda de bienes que exceda lo pronosticado.

Tampoco se podrán surtir artículos en los márgenes de tiempo para reabastecimiento, salvo que tengan algunos de los materiales o componentes en existencia. Debemos estar preparados para mantener existencias, con el fin de dar servicio al consumidor final eficientando con ello el funcionamiento de las dependencias gubernamentales. Este argumento es a menudo citado pero no siempre coincide con la realidad. Un buen número de operaciones puede tener un inventario alto y sin embargo dar muy mal servicio al cliente. Esto es simplemente porque sus altas existencias son de materiales no necesarios o de muy poco uso.

4.4.1. Como Técnica del Sistema Administrativo.

Dentro de la Administración Pública Mexicana las prácticas de administración de los sistemas de requerimientos de los materiales en la actualidad son malas y deficientes. A nadie le interesan los niveles de inventarios, hasta que el jefe de departamento de almacenes decide que es demasiado alto y habla al respecto con su personal. Ellos a su vez lo comunican a sus subalternos, y rápidamente el mensaje es transmitido por la autoridad competente hasta llegar a alguien que ya no tiene a quien trasmitírselo. Este es el encargado de controlar el inventario o el programador de las adquisiciones, y como respuesta reduce los pedidos. Todo lo que ha ocurrido ha sido comunicación para reducir los stocks, a través de niveles sucesivos de organización. Esto constituye una administración de existencias diciendo a otros que las reduzcan.

De esta manera, la combinación de motivar a los empleados para que *no hagan pedidos en exceso en nombre del servicio y, de vez en cuando, decirles que reduzcan las existencias, virtualmente asegura que se termine con altos inventarios de artículos que no tienen movimiento y con un servicio pobre de abastecimiento o hacer enmiendas de aquellos artículos que sí se mueven.*

Trabajar con la técnica **Justo a Tiempo** significaría buscar las formas de relacionar más directamente la producción y actividades de reabastecimiento con los requerimientos, dentro de los almacenes públicos, pensaríamos en términos de producción o de usuario en cifras brutas en lugar de necesidades netas. Se programarán las adquisiciones a cambio de instituir medidas de protección, todo pedido para alguna dependencia deberá cubrir una necesidad real y específica.

En la Administración Pública Mexicana mantenemos demasiados períodos de abastecimiento lo que redundará en una saturación de existencias porque nos da un sentido de seguridad, porque el encargado del almacén le da pánico la falta de un inventario, también siente miedo de detener un sistema o una actividad aún sabiendo que dentro del mismo existen anomalías de calidad.

En la Administración Pública Mexicana, el inventario deberá fluir, y cualquier cosa que entorpezca su movimiento ocasionará pérdidas, ya que la acumulación de bienes en la rotación de éstos en el almacén no sólo ocasionará desperdicios (dado que representa dinero sin uso), sino que también aletargará la operación del desempeño de la dependencia. Por ejemplo, mucho tiempo puede ser desperdiciado en localización de materiales.

Trabajar con "Justo a Tiempo" dentro del sector público, significaría trabajar con constante fluidez de las existencias mediante la operación en el almacén. Esto connotaría menores márgenes de tiempo para reabastecimiento y existencias más bajas. El empleo de medidas de protección contra la incertidumbre deberá usarse con cautela, y sólo como último recurso.

La única respuesta racional para márgenes de tiempo de reabastecimiento y patrones de demanda irregulares en los que se puede confiar, será mantener existencias adicionales. La mayoría de los problemas, incluyendo el de calidad, se resolvería, mediante una acción consistente y continua en los proveedores durante un período de tiempo.

El problema no es sencillo, cuando lo analizamos llegamos a la conclusión obvia: algunos de nuestros abastecedores no son dignos de confianza, dado que la calidad que nos entregan no es la requerida, con lo que surgen problemas de calidad cuando gente inexperta realiza un trabajo determinado y desperdicia gran cantidad de material, porque el mismo no cuenta con las características con las cuales fueron requeridas.

Por otra parte desperdiciar es un término relativo, lo que es desperdiciar en una actividad puede no serlo en otra. Tener el

trabajo en proceso junto a una línea de actividades y sin utilizar los bienes puede ser una práctica desperdiciadora, mientras que el mismo trabajo en proceso en el suelo de un taller mecánico puede ser necesario.

4.4.2. Como Tecnología de Punta.

La minimización de costos es, casi invariablemente, vista en el contexto de un sistema definido de los mismos almacenes, en la actividad de las dependencias y entidades gubernamentales, esto tendrá el efecto de hacer que se preste atención indebida a factores que influyen sobre el costo. La eliminación de excesos puede no reflejarse en la estructura de dichas áreas, y quizá la reducción de costos no eliminará realmente el desperdicio.

Muchos de los enfoques occidentales en la producción son sistemas de empuje, en donde los materiales son impulsados a través de operaciones sucesivas o fases de producción, de acuerdo con un plan determinado. El flujo se realiza por medio de fechas de entrega.

En el Sistema de Jalar, los materiales son programados sólo cuando surge una necesidad definida, el cual no se ha empleado mucho en Occidente. La decisión de comprar o de hacer, con base

en el mencionado sistema solamente se hace después de que surge una carencia, debido a un pedido del consumidor final o a una necesidad mayor de acuerdo a las actividades de las dependencias; si se cuenta con un margen de tiempo de protección apreciable, mayor que el tiempo dentro del cual se espera satisfacer la demanda, no funcionará el Sistema de Jalar. Laborar con la técnica **Justo a Tiempo** significaría trabajar hasta donde sea posible con los mencionados sistemas, en lo referente a las adquisiciones. Con frecuencia un control más estricto del sistema de empuje, podría lograr reducciones significativas de inventarios.

En teoría los sistemas de empuje como el MRP, debe operar con niveles mínimos de inventarios, en la práctica esto rara vez es visto, debido a los problemas involucrados en mantener el programa de actividades. La ventaja del Sistema de Jalar radica en que, al eliminar los amortiguadores de tiempo e inventarios, podemos concentrarnos en lo esencial, de lo contrario crearemos caos. Es mucho más fácil generar una fuerte concentración de recursos, sino, no tenemos otra alternativa.

Para la mayoría de los administradores siempre habrá más artículos, productos o materiales que quisiéramos controlar utilizando las vías tradicionales (kardex, listados de existencia y marbetes), de control de inventarios.

Dentro del sector público trabajar con la técnica **Justo a Tiempo** significaría eliminar prácticas desperdiciadoras en la forma en que llevamos esto a cabo. Como en los pronósticos, nuestros sistemas y procedimientos de control de inventarios a menudo son mal definidos, con parámetros que no se mantienen actualizados. El departamento responsable tiende a no mostrar interés en absoluto, hasta que las cosas se encuentran fuera de control, y entonces ya es demasiado tarde.

Existen dos principales enfoques para el control de materiales en la técnica **Justo a Tiempo** que puede representar una opción para los organismos públicos: "El Programa de Requerimiento de Materiales" y "Punto de Pedido", éste también denominado "Nivel de Reabastecimiento o Mínimo", es un concepto sencillo de acuerdo a la explicación anterior. *Cuando la existencia, incluyendo los pedidos actuales al proveedor llegan al Punto de Pedido, hacemos un nuevo pedido al proveedor o al departamento de adquisiciones.*

Los sistemas de Punto de Pedido son muy usados, más aún, existe un consenso, o nivel teórico, de cómo deben definirse los Puntos de Pedido, en términos generales se puede plantear el siguiente esquema:

**PUNTO DE PEDIDO = DEMANDA QUE SE ESPERA DURANTE
EL TIEMPO DE PROTECCIÓN + EXISTENCIAS DE SEGURIDAD**

Es decir, el Punto de Pedido depende de tres factores: un pronóstico de la demanda que se espera, el tiempo de protección y/o la existencia de seguridad.

Habiendo decidido hacer un pedido (cuando se llega al Punto de Pedido) debemos resolver cuánto se ha de solicitar, esto representa la cantidad del pedido y, su determinación constituye la segunda decisión a tomar. Por lo anterior, se deduce que es fácil de realizar la adquisición, ya que el mismo punto de pedido nos da la pauta para la toma de decisiones, ya sea para los almacenes o para las dependencias de la administración pública mexicana.

4.5. Flujo de Bienes en el Almacén de Acuerdo a la Técnica Justo a Tiempo.

Una de las principales características del sistema **Justo a Tiempo** es la lucha contra el desperdicio. Normalmente se relaciona el desperdicio con los recursos materiales. En la Administración Privada, en una planta, se dice que hay desperdicios cuando los trabajadores hacen chatarra del material, o cuando intervienen mano de obra en reprocesamiento de partes para hacerlas funcionales; sin embargo esto también

sucede en la Administración Pública Mexicana, raramente se habla de desperdicio cuando el material espera ser utilizado y se encuentra por largos espacios de tiempo en el almacén.

Tampoco se considera que los inventarios de seguridad en espera de proceso o el tiempo de traslado de bienes que van de un lugar a otro sean un derroche.

En la técnica **Justo a Tiempo** se estima que el desperdicio de tiempo constituye un factor de suma importancia que consume recursos financieros, humanos y materiales y que no reduce costos, en la administración privada se diría que no produce réditos.

La técnica **Justo a Tiempo** en una planta de los Estados Unidos, por ejemplo, el desperdicio de tiempo se relaciona con la mano de obra empleada en la reelaboración de un producto, pues cada uno de ellos se encuentra asociado con horas estándar de mano de obra. El tiempo de mano de obra no sólo determina el costo directo, sino también el costo administrativo asociado con el producto. En general, el costo de cada hora que un trabajador emplea para ensamblar un producto se incrementa por los gastos de administración.

El **Justo a Tiempo** amplía el concepto de desperdicio de tiempo, pues éste incluye algo más que la cantidad de horas de mano de obra invertidas en elaborar un producto. El material que viaja de un centro de trabajo a otro es un sencillo ejemplo. En una planta que no trabaja con **Justo a Tiempo**, el traslado de materiales es poco importante. El proceso cuenta con muchos inventarios de seguridad que atenúan la necesidad de una rotación y una entrega rápida de los bienes a las dependencias o a los centros de trabajo.

En un sistema **Justo a Tiempo**, el viaje o flujo de los recursos materiales es asunto de vital importancia. No se tienen inventarios de seguridad, y el operario depende del material que viene del proceso antecedente para continuar trabajando. Los recursos materiales se envían en cantidades más pequeñas y con más frecuencia, por ello, el tiempo que tarda para ir de un lugar de almacenamiento a un lugar de trabajo debe ser reducido.

4.6. Estrategias en Adquisiciones Justo a Tiempo.

Si vamos a trabajar con **Justo a Tiempo** tendríamos que tomar en cuenta a nuestros proveedores, esta no es una cuestión de elección, sino una necesidad. Trabajar **Justo a Tiempo** con los

proveedores significaría hacer todo lo que podamos para eliminar la incertidumbre que rodea a los suministros en los organismos gubernamentales. Con frecuencia hay dificultades, porque las condiciones de suministro no están definidas con claridad ni se aplican en la práctica.

Dado que al proveedor siempre se le acusa de los problemas que se presentan, es fácil culparlos aún cuando la falla sea parcial o totalmente nuestra. De hecho, nosotros somos quienes ocasionamos muchos de nuestros apuros de suministro, ya que siempre agotamos las existencias en los límites de abastecimiento y dejamos al último todos los procedimientos que requiere una adquisición.

En virtud de lo anterior, Anthony Dear expone un ejemplo de una dependencia pública norteamericana de la cual dice lo siguiente:

En un departamento de gobierno, involucrado con electrónica de alta tecnología, había departamentos separados de control de inventarios y de compras. El jefe del departamento de compras era una persona sumamente agresiva, que se enorgullecía de decirles a sus proveedores lo que él quería sin importar las necesidades reales de la institución y de no cambiar de parecer. El jefe de control de inventarios era una especie de académico que prefería evitar discutir en lo posible. El

resultado era una situación desalentadora, a los que llevaban el control de las existencias, a pedir un artículo, excepto cuando había a licitación cada año. Cubrían sus necesidades anticipadas generosamente, y dada la tecnología de rápido cambio, se les arreglaban para batir una especie de record en los tres rubros: exceso de existencias, desuso y mal servicio.⁵⁶

Para el manejo adecuado de un almacén, existen cuatro elementos que los departamentos de compras deberán tomar en cuenta:

1. Pedir realmente lo que se necesita.
2. Velocidad, en el sentido de asegurar que lo que ingresa siga manteniéndose a la par con las necesidades cambiantes.
3. Vigilar cualquier faltante que pueda ocurrir.
4. Cancelar o posponer los pedidos que ya se hayan hecho y que ya no sean necesarios.

Una falla común con las adquisiciones es no decirle al proveedor claramente lo que queremos. Los programas de lo que se necesita del proveedor dan un buen ejemplo de esta falta de claridad.

⁵⁶ Dear, Anthony. Hacia el Justo a Tiempo. Ediciones Ventura. México, 1990. p. 68

4.6.1. Adquisiciones o Abastecimiento.

La especialización de las adquisiciones trae ventajas a las organizaciones o dependencias debido al ahorro que implica la compra del material que utiliza, ya que obtiene las mejores ventajas de precio, cantidad y calidad eventualmente algunos lotes de materiales pueden ser suministrados a través de otros proveedores, esto conduciría a la creación de otra sección de compras dependiendo del responsable de las mismas, en este sentido, entendemos que el procuramiento es la adquisición de mercancías y servicios.

Los objetivos de la función de procuramiento son los siguientes:

- Identificar la ayuda para los productos y servicios que pueden ser los mejores obtenidos de proveedores externos.

- Desarrollar, evaluar y determinar al mejor proveedor, precio, y entrega para aquellos productos y servicios.

4.6.2. El Departamento de Adquisiciones.

En el ambiente de suministros, la función de compras es manejada por un jefe de adquisiciones quien además tiene la autoridad legal para llevar a cabo contratos adquisiciones, servicios, arrendamientos, etc., en nombre de la entidad gubernamental. En organizaciones de grandes magnitudes, el área de compras podrá contar con un grupo de apoyo quienes al igual que el jefe representan a la institución, éstos desempeñan todas las actividades del Departamento de Compras, excepto en la firma de los contratos.

Por ejemplo en artículo Estrategias para Adquisiciones "Justo a Tiempo", hace referencia a las compañías manufactureras, respecto a la función de procuramiento misma que es respaldada por dibujos y especificaciones de ingeniería del producto, documentos de control de calidad, y actividades de prueba que evalúan los artículos comprados.⁵⁷ Tal es el caso de la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, entre otros, que los bienes solicitados antes de recibirse pasan por una verificación de calidad para checar si cumplen con las especificaciones solicitadas.

⁵⁷ Heiser, Jay and Render, Barry. Production and Operation Management. Strategies and Tactics. U.S.A. 1993 p. 474.

4.6.3. La Contratación de Servicios.

En muchas de las contrataciones de servicios, el papel de la dependencia que los negocia se ve disminuida en su capacidad de pacto, porque el producto primario es intelectual y complejo. En organizaciones legales y médicas, por ejemplo, la principal característica del bien a ser obtenido se basa en las condiciones y facilidades con las que se debe contar en las oficinas, es decir, muebles, equipos, autos y todo lo demás indispensable para cubrir los objetivos de la dependencia.

En las ventas al por mayor y en el segmento de venta al por menor de los servicios, la compra es realizada por un comprador, quien tiene la responsabilidad para los márgenes de venta sobre las mercancías compradas. El área de adquisiciones en este ambiente puede tener otro pequeño soporte como el comportamiento histórico del proveedor, así como de las calidades y estándares.

En este sentido, dentro de la Administración Pública el papel del departamento de compras será el de evaluar a los proveedores sus alternativas y, proporcionar los datos completos actuales y correctos que sean relevantes para las diferentes opciones de las adquisiciones (anexo 1), por lo que se deberá tomar en cuenta una variedad amplia de

consideraciones en la decisión de adquirir bienes o servicios, por ejemplo el cambio del vendedor o proveedor, así como las capacidades y costos que esto implica a la dependencia.

4.6.3.1. Integración Vertical.

Las adquisiciones pueden ser modificadas para tomar la forma de integración vertical, ésta propone desarrollar la habilidad para abastecer las mercancías y servicios previa o recientemente comprados a un proveedor o distribuidor. Así mismo, puede tomar la forma de integración adelantada y atrasada (como se muestra en el anexo 2).

La integración vertical puede también ofrecer una oportunidad estratégica para el jefe de adquisiciones en las dependencias, donde se sugieren análisis internos, quienes tienen el presupuesto necesario así como la cultura administrativa, dicha técnica integradora hará proveer las oportunidades substanciales para la reducción de costos.

Otras ventajas en la reducción de inventarios y la programación de las adquisiciones pueden ser aumentadas en la dependencia que maneje convenientemente las relaciones con proveedores y se dé efectivamente la integración vertical.

Debido a que los artículos comprados representarán así una parte importante de los costos, es obvio del porqué tantas organizaciones encuentran interés en la integración vertical.

Un ejemplo clásico de ésta se da en la industria moderna americana.

El Sr. Henry Ford, comprendió las ventajas de controlar sus suministros. Esto le ayudó en la reducción de costos, determinación de calidad, así como la entrega oportuna. Consecuentemente, la Ford Motor Co. se había integrado desde 1920, produciendo no solamente automóviles, sino también sus propios materiales.

...Henry Ford pudo, también, integrar sus ventas adelantadas desde la industria minera hasta la entrega. Lo cual le permitió estimar que el mineral fuera transformado en acero, fabricado en componentes, ensamblados a corcos, pintados y conducidos hacia la línea de montaje en un lapso de 48 horas.⁵⁸

La integración vertical presenta ventajas particularmente cuando la organización tiene un mercado extenso que comparte o tiene la capacidad de control, para operar exitosamente con el vendedor contratado.

Sin embargo, la integración que se lleve a cabo puede ser peligrosa particularmente para compañías en las que el cambio

⁵⁸ Heiser, Jay and Render, Barry. OP. Cit. p. 477

tecnológico de industrias se sostiene, si la administración es incapaz de estar al tanto de aquellos cambios o invertir los recursos financieros necesarios para la próxima evolución tecnológica.

4.6.4. El Enfoque Para Adquisiciones.

Una dependencia que decida comprar materiales en lugar de hacerlos o integrarlos verticalmente, deberá manejar unas funciones de adquisición de acuerdo a la técnica **Justo a Tiempo**, por lo anterior, cabe señalar algunos aspectos importantes de la administración de adquisiciones.

El enfoque del departamento de compras dependerá del costo de inventarios, costos de transportación, disponibilidad de suministros, así como la calidad de proveedores. Dentro de una dependencia se podría presentar competencia interna entre las secciones del área de compras, pero la competencia extraordinaria puede ser requerida solamente en algunas, tales como: en las administraciones de suministros y la de recursos materiales.

Un punto estratégico en la administración de recursos materiales para el área de adquisiciones, es que los

responsables de ésta no descuiden el análisis y búsqueda de proveedores confiables, con productos de alta tecnología, hechos a la medida, artículos especializados, en ocasiones no hay muchas alternativas, por lo tanto la administración debe ser capaz de seleccionar proveedores con esas características.

Opcionalmente, la adquisición puede enfocarse sobre el área de suministros, dicha visión la da la operatividad de la misma, en el sentido de sugerir negociaciones largas por disponibilidad presupuestal o para compras críticas; los futuros suministros acreditados de la dependencia pasarían de críticos a exitosos.

Otro sistema que es de utilidad en el área operativa, es el de la administración de materiales, donde la adquisición puede ser combinada con varios almacenes, por lo que las actividades del área de inventarios pasan a formar parte del este sistema. El propósito del departamento de administración de recursos materiales es el obtener la eficiencia de las operaciones a través de la integración de las actividades de la adquisición de materiales, movimientos y del almacenaje de los mismos en las dependencias.

ANEXO 1

Las Adquisiciones o Compras Oportunas. Consideraciones para la decisión de Adquirir o Comprar.

Razones para comprar:

1. Bajo costo de adquisición.
2. Preservar el compromiso del proveedor.
3. Obtener habilidad técnica o de administración.
4. Capacidad adecuada de abastecimiento.
5. Reducir costos de inventarios.
6. Garantizar las fuentes de suministro, flexibles y alternativas.
7. Las mejoras del producto pueden ser difíciles por que tiene características particulares; es decir los recursos de diseño y de algunos procesos adicionales requeridos por la dependencia.
8. Reciprocidad.
9. El artículo es protegido por una patente o marca registrada.
10. Los servicios (conserjería o limpieza, seguridad, y así sucesivamente) la dependencia contratante elimina la actividad de soporte y la libre administración para comerciar con las empresas que proporcione alguno de estos servicios.

LA INTEGRACIÓN VERTICAL PUEDE TOMAR UNA VARIEDAD DE FORMAS.

Integración Vertical

Materia Prima (Proveedores)

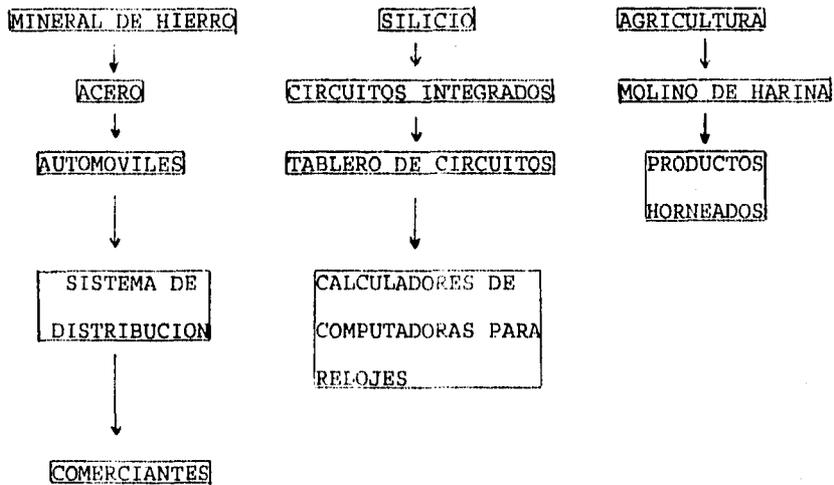
Integración Pasada

Transformación Actual

Integración Futura

Mercancías Terminadas (Cliente)

Ejemplos de Integración Vertical



CONCLUSIONES

A través del tiempo, la administración de los almacenes del sector público mexicano ha venido sufriendo una serie de vicios y limitaciones, que a su vez, han incidido en procesos de corrupción y desperdicio que, consecuentemente, han propiciado una administración deficiente y anárquica, en virtud de que ésta no está sujeta a ningún mecanismo organizativo que le permita una adecuada racionalidad en las compras que hacen las dependencias y entidades de la administración pública, así como un uso óptimo de todos los recursos que manejan los almacenes de estos organismos.

En esta situación, la administración de los recursos materiales en el sector público requiere de nuevos enfoques y de nuevas técnicas administrativas que impliquen un mayor grado de racionalidad en el origen y el destino de éstos.

En este sentido, consideramos que las formas tradicionales en que se han venido manejando los almacenes de la administración pública mexicana determinan no sólo un alto costo económico, sino también un enorme costo administrativo, dada la inoperatividad de dicha administración en la adecuada atención de los requerimientos fundamentales de todas y cada una de las instituciones.

La técnica "Justo a Tiempo" en la Administración de los Recursos Materiales en México ayudará a lograr el desarrollo personal de los trabajadores que laboran en los almacenes de este sector, lo que redundará en un mejor desempeño en sus actividades y dará como resultado una disminución en los costos de las dependencias públicas.

Es en este marco, en el cual realizaremos nuestra propuesta de "Justo a Tiempo" como un técnica más apropiada para la administración de los recursos materiales en el sector público, ya que pensamos que ésta reúne una serie de elementos básicos que no manejan otras técnicas administrativas. Es decir, consideramos pertinente que las dependencias y entidades de la Administración Pública Mexicana implementen nuevos esquemas en la Administración de los Recursos Materiales, pues sólo en esta medida estaremos en posibilidad de hacer un uso racional de los mismos, lo que a su vez, se traducirá en ahorros económicos, de tiempo, de personal, etc.

En virtud de lo anterior, la Técnica de Justo a Tiempo puede plantearse como propuesta, ya que ésta ha sido aplicada en países de alto nivel de desarrollo, en razón de lo cual la administración de esos recursos ha sido más eficiente y eficaz.

Independientemente de que cada país posee su propia cultura administrativa, creemos válido implementar la propuesta de Justo a Tiempo dentro de la Administración Pública del país, ya que ésta se ha caracterizado históricamente por una serie de limitaciones y corruptelas que han derivado en una administración deficiente y anárquica.

Así también, con el Justo a Tiempo se propone cambiar la mentalidad de los empleados por que es factor importante del cual se derivará el buen funcionamiento de los almacenes y con esto se disminuirán los costos de los mismos.

La forma de pensar de los trabajadores cambiará cuando se les haga sentir que son parte importante de la administración, en donde se les otorgará responsabilidad y facultades para la toma de decisiones, así como la posibilidad de realizar peticiones de mejoras a los directores que estén a cargo de los recursos materiales.

Por lo anterior, los criterios básicos de la Técnica Justo a Tiempo tales como utilidad, costos, estrategias de adquisiciones, contratación de servicios, integración vertical, etc, pueden representar el camino para mejorar la Administración de los Recursos Materiales en las entidades y dependencias de la Administración Pública Mexicana.

En base a ésto, no sólo se logrará elevar la eficiencia administrativa de los almacenes, sino que también pueden representar la opción para situar a la Administración Pública Mexicana dentro de un nivel competitivo en el contexto mundial.

En realidad no se puede hablar de modernización administrativa en México, sino se parte de un enfoque integral que incluya a todos y cada unos de sus elementos, puesto que solamente a partir de un criterio global estaremos en posibilidad de lograr un verdadero proceso modernizador que le permita a la Administración Pública Mexicana, en lo particular, y al país en su conjunto, en lo general, participar actualmente dentro de los cambios y transformaciones que se han venido dando en el mundo entero.

Concluyendo, se puede decir que la Técnica Justo a Tiempo es una de las herramientas más avanzadas en cuanto a la Administración de los Recursos Materiales, en función de lo cual creemos pertinente su aplicación en las dependencias del sector público; dado que sólo con mejores herramientas administrativas estaremos en posibilidad de lograr una mayor y mejor administración, lo que necesariamente redundará en una mayor y mejor atención a las demandas y necesidades de la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Aricó, José. Soler, Martí y Tula, Jorge. Diccionario de Política. Dos Tomos. México, 1983. 8a. Edición. Siglo XXI Editores. 1658 pp.

Aristóteles. La Política, Libro Primero. México, 1873. Ed. Porrúa. 533 pp.

Bobbio, Norberto. Teoría de clases y formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México, 1989. Fondo de Cultura Económica. 193 pp.

Bobbio, Humberto. Diccionario de Política y Economía. Tomo I

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México, 1982. Limusa. 111 pp.

Castelazo, José R. Apuntes Sobre Teoría de la Administración Pública. México, 1977. Nuevo Mundo. 236 pp.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública. México, 1973. Tomo I 596 pp., Tomo II 698 pp., Tomo III 755 pp.

Dear, Anthony. Hacia el justo a tiempo. México, Ediciones Ventura, 1990. 119 pp.

Díaz Casillas Francisco J. y Díaz Jaimes F. Javier. Teoría de la Administración Pública I. México, UNAM, 1990. 462 pp.

Diccionario Enciclopédico Santillana, Tomo I. Ed. Santillana. S.A. Madrid, 1991. 336 pp.

Enciclopedia Británica. Tomo I 193 pp.

Farro Farah, Gerardo y Huajuca Betancourt, Sergio. La Regulación del proceso de las Adquisiciones del Gobierno Federal. México, 1989. 179 pp.

Flores de la Peña, Horacio. "La Administración Pública Mexicana". Revista de Administración Pública No. 22. México, 1975. INAP. 348 pp.

Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la administración pública México, 1985. Editorial, Harla. 392 pp.

Gutiérrez G., Gustavo Justo a Tiempo y Calidad Total. Principios y Aplicaciones. México, 1994. Ediciones Castillo. 151 pp.

Hay J. Edward. Justo a Tiempo. Colombia, 1992. Grupo Editorial Norma, 1992. 247 pp.

Heiser, Jay and Render, Barry Production and Operation Management. Strategies and Tactics. Boston, Mass. U.S.A. Edit. Allyn Anbacon 1993 3TH 493 pp.

Hernández, Arnaldo. Manufactura justo a tiempo. México, CECSA, 1992. 250 pp.

Lenin, V. I. El Estado y la Revolución. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekin, 1974. 154 pp.

Maquiavelo, Nicolás. El príncipe Editores Mexicanos Unidos. S.A. 1976. 181 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México, Ed. INAP-CONACYT, 1985. 305 pp.

Moliner, María. Diccionario de uso del Español. Dos tomos. Madrid España, 1992. Editorial Gredos S.A. Tomo I. 1446 y Tomo II. 1585 pp.

Montaño, Agustín. Manual de administración municipal. México. 1978. Editorial Trillas. 196 pp.

O'Neill, Charles - Beltran, Kate. Marketing Justo a Tiempo. Guía para el profesional de marketing industrial. Bogotá Colombia, 1993. Editoria Norma. 1331 pp.

Perdomo Moreno, A. Administración Financiera de Inventarios. Control Tradicional y Control Justo a Tiempo. México, 1993. Editorial ECASA. 222 PP.

R. Castelazo, José. Apuntes sobre teoría de la Administración Pública. México, 1977. INAP. 236 pp.

Rebuelta Gutiérrez, Avelino L. Apuntes de la materia sistema logístico. México 1986. FCPyS. UNAM. 33 pp.

Sainz de Robles, Federico Carlos. Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. México, 1993. Editorial Aguilar. 1149 pp.

Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano. México, 1986. SEP, 203 PP.

W. Rue, Leslie. y L. Byars, Lloyd. Administración. Teoría y Aplicaciones. Illinois, E.U.A. 1994. Ediciones Alfaomega, 544 pp.

Wilhelm, F. George. Grandes Obras del Pensamiento. Hegel. Tomo I, México, 1995. Editorial Atoyac. 396 pp.

OTRAS PUBLICACIONES

Dirección General de Estudios Administrativos. La Toma de Inventarios Físicos en el Almacén. Guía Técnica. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. 51 pp.

Dirección General de Estudios Administrativos. Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Adquisiciones. Guía para su elaboración. 2a. Edición. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. 72 pp.

Dirección General de Estudios Administrativos. Manual de Organización y Funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento. Guía para su elaboración. 2a. Edición. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. 83 pp.

INAP. Antología de Administración Pública 1-54. "La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México". México, 1983. 505 pp.

INAP. Antología de la Administración Pública 1-54. "Sobre la administración pública y medios para mejorarla". México, 1983. 505 pp.

INAP. Revista de Administración Pública No.54. México, 1983. 559 pp.

Manual de Administración Municipal. 1a. Ed. 1a Reimp. México, 1989. Ed. INAP-BANOBAS. 150 pp.

Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). México, 1977. 646 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario para el Proceso de Planeación. México, 1985. 125 pp.

Subdirección de Acción Cultural. El Estado y la Administración Pública en México, para el período 1976/1982. "La Administración Pública Federal". ISSSTE. México, 1976. 370 pp.

LEYES

Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Actualizada. México, 1994. Sigma Editores. 128 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Secretaría de Gobernación. México. 1984. 48 pp.

H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. "Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Naucalpan de Juárez", en Gaceta Municipal. México. Año 1, No. 1, Enero-Febrero. 1994. 27 pp.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos. Legislación de la Administración Pública Federal. México, 1994. Ediciones Delma. 573 pp.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento. Legislación de la Administración Pública Federal. México, 1994. Ediciones Delma. 573 pp.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Legislación de la Administración Pública Federal. México, 1994. Ediciones Delma. 573 pp.

Ley General de Bienes Nacionales. Legislación de la Administración Pública Federal. México, 1994. Ediciones Delma. 573 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Legislación de la Administración Pública Federal. México, 1994. Ediciones Delma. 573 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Modificaciones Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1992.