

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**TESINA PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**Bases Institucionales y Operativas del Procedimiento para la  
Adquisición de Vehículos Recolectores de Basura en la  
Delegación Milpa Alta durante el Ejercicio 2006.**

**JUAN PEDRO QUEZADA VÁZQUEZ**

**ABRIL DEL 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MI ESPOSA E HIJOS:**

Por su amor y apoyo incondicional, así como por su invaluable estímulo para la consecución de este logro.

### **A MI MADRE Y PADRE:**

Por toda su enseñanza y consejos en los momentos importantes de mi vida.

### **A MIS HERMANOS:**

Por su afecto y la niñez feliz que vivimos juntos, misma que aún en día me motiva.

### **AL DR. RICARDO UVALLE BERRONES:**

Por su orientación y dirección en este trabajo de investigación, así como por la motivación que me brindo.

**A todos, gracias**  
JUAN PEDRO QUEZADA VÁZQUEZ  
Abril del 2007.

## INDICE.

	Pág.
Introducción	3
Apartado I.- Administración y gestión pública	
A) Fundamento social de la Administración pública	6
B) La responsabilidad de la Administración pública	9
C) Objetivo de la Administración pública	12
D) Naturaleza de la gestión pública	13
E) Objetivo de la gestión pública	15
Apartado II.- Visión socio-demográfica de la Delegación Milpa Alta	
A) Contexto	18
B) Territorio y población	20
C) Atribuciones y estructura orgánica	21
D) Programas de gobierno	23
Apartado III.- Procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura	
A) Ámbito institucional	27
B) Base legal del procedimiento	29
C) El procedimiento en el Manual Administrativo	30
Apartado IV.- Análisis del procedimiento	
A) Incongruencias	33
B) Sobreregulación	36
C) Falta de profesionalización	38
D) Desvaloración de los recursos públicos	40

Apartado V.- Propuestas para mejorar el procedimiento de adquisiciones	43
Apartado VI.- Conclusiones	49
Bibliografía	52
Anexos	55

## **Introducción.**

Es importante analizar las bases institucionales y operativas del procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura en la Delegación Milpa Alta, durante el ejercicio 2006; ya que a través de su análisis es factible detectar diferentes problemas que implican obstáculos de orden técnico, humano e institucional en el desarrollo de la gestión pública, lo cual conduce a situaciones de estancamiento y lentitud.

Es importante el tema desde el momento en que se presentan problemas en la aplicación y el desarrollo de la gestión pública, pero sobre todo cuando se proponen soluciones para resolverlos, ya que estas circunstancias nutren determinados deberes de la Dependencia y fortalecen la acción estatal.

En este sentido, el objetivo de la investigación es demostrar que es posible contribuir al fortalecimiento de la responsabilidad de la Administración, ya que al tratar de mejorar la gestión pública con propuestas para superar los problemas detectados, se le fortifica y en consecuencia favorece a la propia sociedad.

Con la presente investigación se logra afirmar que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura no es solamente un asunto administrativo, es un medio a través del que se persiguen fines sociales; compuesto de acciones en favor de la sociedad, de acciones que impactan en la solución de problemas concretos de la comunidad, por lo que sólo existe en función de ésta.

Con el desarrollado de nuestro análisis se aportan determinados elementos que bien pueden fortificar la Administración pública delegacional, ya que con propuestas de solución a los problemas detectados, se trata de mejorar la calidad de su desempeño institucional en favor de la vida comunitaria de la demarcación.

Los resultados alcanzados en la presente investigación pueden sintetizarse de la siguiente manera: El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura en la Delegación Milpa Alta tiende a resolver problemas concretos de la comunidad, por lo que entre sus alcances esta el de contribuir a la aplicación de las acciones del gobierno delegacional, contribuir al bienestar social, fortalecer la gestión pública y, en consecuencia, la Administración pública, así como procurar su desarrollo ante las nuevas realidades sociales.

### **Estructura del trabajo de investigación.**

La estructura del presente estudio comprende seis apartados que analizan las Bases institucionales y operativas del procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, en la delegación Milpa Alta, durante el ejercicio 2006.

En el primer apartado se conceptualiza a la Administración y a la gestión pública al describirse el fundamento social, la responsabilidad y el objetivo de la Administración. Así como la naturaleza y el objetivo que tiene la gestión pública, precisiones que son el cimiento de nuestro marco conceptual y teórico.

En el apartado segundo, se presenta la visión socio -demográfica de la Delegación Milpa Alta, se establecen sus características conceptuales, de población, territorio, integración, atribuciones; en otras palabras, se describen los aspectos cualitativos y cuantitativos de la Dependencia.

En el tercer apartado se da a conocer el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, se expone el ámbito institucional en el que se desarrolla, así como la base legal que lo fundamenta y también se alude al manual administrativo en el que se identifican sus operaciones.

En el cuarto apartado se formula el análisis del procedimiento y se identifican los problemas que afectan su aplicación y que estimulan el letargo de su operación, entre los que destacan las incongruencias, la sobrerregulación, la falta de profesionalización y la desvalorización de los recursos p úblicos.

En el apartado cinco se establecen una serie de propuestas para superar los problemas detectados durante el desarrollo del procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, las cuales tienden a mejorar su aplicación.

En el apartado seis se determinan las conclusiones de nuestro análisis, en el que se precisa si son factibles o no las propuestas que se presentan para resolver los problemas detectados.

Finalmente, en la parte de anexo se exhibe el procedimiento que actualmente opera en la Delegación Milpa Alta, con el propósito de ilustrar su obsolescencia, misma que dio principio a esta investigación.



# **I Administración y gestión pública.**

## **A) Fundamento social de la Administración pública.**

Es en el siglo XIX, cuando verdaderamente surge la Administración pública moderna, ya que estudiosos como Carlos Juan Bautista Bonnin y Lorenzo von Stein, proporcionan los argumentos que dan paso al surgimiento de la ciencia de la Administración; no obstante, tratadistas precedentes a estos virtuosos, de la importancia de Juan Enrique Von Justi, ya habían realizado aportaciones significativas en cuanto al origen y evolución de la Administración, situación que de cierta forma sirvió de plataforma para que Bonnin y Stein desarrollaran sus estudios.

Es así, que en Francia, en 1808, Bonnin publica su obra: “Principios de la Administración”, en la que establece que la Administración pública es una consecuencia de la sociedad, tiene su origen en la propia naturaleza humana, se manifiesta en el momento mismo que surge la sociedad; inclusive, esta noción la presenta como uno de los principios de la Administración, al señalar que: “El hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad”.<sup>1</sup> En este sentido, Bonnin también precisa que alguien debe garantizar esas relaciones, propias del interés público, del interés de todos los que integran la sociedad, quien a su vez proporcionan dicha garantía.

Bonnin refiere que la Administración pública es la base del interés público y de la conservación de la sociedad, ya que todas las acciones que ésta ejecuta, siempre en favor de la sociedad, ineludiblemente se le perpetúa; esta visión establece argumentos lógicos, debido a que al satisfacer las necesidades de la sociedad, automáticamente se fortalece el motivo por el que los individuos se relacionan socialmente, al tiempo que se mantiene y conserva esta sociedad, siendo el

---

<sup>1</sup> Carlos J. B. Bonnin, *Principios de Administración*, en revista de Administración Pública, p. 92.

resultado del interés de todos sus integrantes, lo que lo vuelve un aspecto público, un aspecto del interés público.

La Administración pública Bonnin la define del modo siguiente: “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente á los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución”.<sup>2</sup> Bonnin fue el primero en aseverar que la Administración pública es una ciencia, expuso su naturaleza, misma que se basa en el principio de asociación de los individuos, esto es la necesidad y dependencia que tienen los individuos por relacionarse entre sí para que socialmente alcancen sus objetivos comunes.

También define los principios que caracterizan a la Administración pública y que son: “1º Que la administración nació con la asociación ó comunidad, 2º Que la conservación de esta es el principio de la administración. 3º Que la administración es el gobierno de la comunidad. 4º Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general”.<sup>3</sup> Como puede apreciarse, al mencionar los principios se establece el fundamento de donde viene, qué es y lo que debe de hacer; es decir, la Administración es producto de la sociedad, es la acción del gobierno, la cual tiende a la preservación de la misma sociedad, que es el objetivo fundamental de la Administración.

En el último principio, se plantea su carácter de acción social, y su atribución de ejecutora de las leyes de interés general, se expresa al mismo tiempo, el objetivo

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 97.

de la Administración, ya que tal ejecución se torna como la acción misma del gobierno, la cual redundará en beneficio de los individuos de la comunidad, dado que les garantiza una mejor vida social, así como la conservación de la misma sociedad.

Independientemente de que Bonnin establece que la Administración es la acción del gobierno, también establece una diferencia entre ésta y el gobierno, al afirmar que la Administración es la ejecutora de las leyes, en tanto que el gobierno lleva a cabo la vigilancia y evaluación de dicha ejecución.

Por otra parte, en Alemania, en 1865, Lorenzo Von Stein, publica su obra: "La teoría de la Administración", en la que asevera que la ciencia de la Administración debe señalar lo que el Estado debe hacer: "... deberá decir qué *debe hacer* este poderoso y vasto organismo que se llama Estado".<sup>4</sup> Asimismo señala que la Administración es la actividad propia del Estado, afirmación que descansa precisamente en la definición conceptual que hace de la Administración, en la que precisa: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los *órganos* estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".<sup>5</sup> Como puede apreciarse, Von Stein permanentemente hace referencia del Estado, argumentación que se comprende claramente al determinar que la misión de la Administración es hacer lo que el propio principio del Estado señala: lograr el desarrollo de la vida del individuo.

Al igual que Bonnin, Lorenzo Von Stein, da la pauta para considerar que la Administración tiene su origen en la propia sociedad, toda vez que en el desarrollo de su trabajo, se expone de cierta forma, que en la medida en que se presenta o logra el desarrollo de la vida de los individuos, se presenta a su vez el grado del desarrollo colectivo del Estado, por lo que la acción de éste, que es la Administración pública, debe tener por objeto el desarrollo de todos los asociados que dan forma al mismo Estado.

---

<sup>4</sup> Lorenzo Von Stein. *La scienza della pubblica amministrazione*, citada por Omar Guerrero, en La Teoría de la Administración Pública, p. 145.

<sup>5</sup> Lorenzo Von Stein. *Monarquía y Movimiento Sociales*, citada por Omar Guerrero, *Op. cit.*, p. 139.

Puede afirmarse que la Administración pública se origina en la sociedad; tiene un carácter social y persigue fines sociales, ya que si entendemos que la Administración se refiere y es propia del Estado, entonces también comprenderemos que es propia de la sociedad, debido a que la misma concepción de Estado nos lleva a tal afirmación, toda vez que si éste es la organización política de la sociedad, y ésta tiende a la satisfacción de sus necesidades, de su desarrollo y de su conservación, quedará claro que la Administración al ser la acción del Estado, tiene como principio el mantener y desarrollar a la sociedad.

Esta aseveración se ratifica con el planteamiento del español José Posada de Herrera quien en 1843, publica su obra “Lecciones de Administración”, y en ella establece que: “La administración es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relación con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin provee á todas sus necesidades y peligros”.<sup>6</sup> Inclusive el autor va más allá, al indicar que la Administración es: “...en una palabra, es la sociedad en acción...”.<sup>7</sup>

Con los planteamientos vertidos por los autores citados, los cuales dieron principio a la ciencia de la Administración y, por tanto, a la Administración pública moderna, se tienen los suficientes elementos para establecer que la misma tiene un fundamento social y, por tanto, una responsabilidad social.

## **B) La responsabilidad de la Administración pública.**

Uno de los principios de la Administración pública, de acuerdo al planteamiento de Bonnin, es la conservación de la sociedad; por lo tanto, es responsable del desarrollo y sostenimiento de la sociedad, responsabilidad que surge de la demanda social, de la demanda y necesidades de los individuos que integran la

---

<sup>6</sup> José, Posada de Herrera, *Lecciones de Administración*, en revista de Administración Pública, p. 138.

<sup>7</sup> *Ídem.*

sociedad, quienes a través de su interés, del interés público, por satisfacer esas demandas y necesidades, proporcionan las bases para su perpetuación.

El papel de la Administración pública es de enorme relevancia, sobre todo, cuando Stein afirma que: "...la idea más alta y noble de la Administración, su ideal, por decirlo así, se manifiesta en la tendencia del Estado a lograr, con la cooperación de sus fuerzas, así como las de la organización social, el desarrollo completo y perfecto del orden material y moral de la personalidad individual que concurren a formar".<sup>8</sup> Esto es, que la Administración alcanza su plenitud en el momento en el que vuelve suyo el principio del Estado: es decir, en el momento en que busca alcanzar el desarrollo de los individuos.

Cabe señalar, que Stein basa sus planteamientos de Administración pública, sobre las aseveraciones de Estado y sociedad que él sostiene, aspecto que consideramos todo un acierto del autor, al dar también la pauta para delimitar el objeto de estudio de nuestro análisis, el cual en ningún momento, pretende introducirse en un tema altamente complicado, como lo es el del Estado, pero si debe quedar claro, para comprender nítidamente el entorno de nuestro trabajo, que la Administración se refiere y es propia del Estado, es cualidad de él, y por consecuencia, persigue los fines de éste. De ahí que dentro de su propio objeto esta la de mantener y acrecentar el poder del mismo Estado, en esencia, ampliar y conservar su capacidad de dominación.

Ahora bien, al tener presente que la Administración pública persigue el fin del Estado, quedará claro que ésta es consecuencia de la organización política de la sociedad y, por lo tanto, se debe a la sociedad y trabaja para ella, por lo cual debe tener un conocimiento amplio de su entorno y realidad, con el propósito de considerar las tareas, las actividades y las prácticas administrativas que permitan dar solución a los problemas que ella enfrenta.

---

<sup>8</sup> Lorenzo Von Stein, *Op. cit.*, p. 147.

La Administración pública debe satisfacer las necesidades y demandas de los individuos que integran la sociedad; las de todos sus integrantes; sin distinción alguna, debe incluir a todos los individuos. José Posada de Herrera, establece que: "...la administración no solo debe cuidar del cuerpo social, debe cuidar asimismo de los derechos de los particulares, procurar que sean respetados, y sobre todo, que la propiedad y seguridad individual no sean invadidas, porque ellas son los mayores gozos del individuo en sociedad...".<sup>9</sup> Con lo anterior, bien se puede manifestar, que una de sus tareas es la de cuidar también los derechos de los particulares.

Adicionalmente, también tiene entre sus tareas: el fortalecer y perpetuar a la sociedad; el conservar e incrementar el poder y dominación del Estado ; el ejecutar las acciones del gobierno para alcanzar sus fines; y el contribuir a que la Sociedad y el Estado se desarrollen ante la existencia de las nuevas realidades sociales.

En este marco, la Administración pública es indispensable para la vida social, porque día con día los problemas de la sociedad se multiplican, como consecuencia de la transformación normal del mundo, por lo que le corresponde poner en práctica sus tareas y actividades, estimando una serie de técnicas, habilidades y estrategias, que tienden a solucionar los problemas concretos de la sociedad, al tiempo que le permiten visualizar futuros problemas que deban atenderse.

La Administración también tiene una responsabilidad social para atender y satisfacer los intereses individuales y colectivos de quienes integran a la sociedad, a fin de perpetuarla y desarrollarla, por lo que tiene la responsabilidad de realizar funciones que tienden a mantener la paz y el orden público, garantizar la seguridad pública, asegurar el bienestar social, mejorar el nivel y calidad de vida, fomentar el desarrollo económica, otorgar servicios públicos de salud, prestar servicios públicos urbanos, entre otras.

---

<sup>9</sup> José, Posada de Herrera, *Op. cit.*, p. 170.

### **C) Objeto de la Administración pública.**

La sociedad es la suma de las individualidades humanas, es la organización de los individuos, misma que se da con el propósito de mantener y salvaguardar la integridad física y material de los individuos, así como de alcanzar determinados objetivos comunes, que de una forma individual no sería posible lograr.

En consecuencia, para Alejandro Oliván: “La Administración Pública o de la cosa pública tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados...”.<sup>10</sup> Bajo este marco, la Administración Pública debe actuar para resolver problemas y necesidades de la sociedad.

Manuel Colmeiro señala: “El objeto, pues, de la administración son las necesidades materiales y morales de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud...”.<sup>11</sup> Como puede apreciarse, se reitera que la Administración tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de la sociedad, propósito que ineludiblemente conlleva a determinar que la Administración pública resuelve problemas sociales, para así lograr la conservación y el fortalecimiento de la Sociedad y, en consecuencia, la del Estado.

Lo anterior, se expresa con claridad, ya que no se debe olvidar, como dice Lorenzo Von Stein, que la “actividad del Estado” es la “administración del Estado”, por lo que podemos inferir que esa actividad, que es propiamente la Administración pública, efectivamente tiende a la satisfacción y conservación de la sociedad, pero al mismo tiempo que se cumple tal fin, se fortalece el principio fundamental del Estado, el cual consiste en conservar, desarrollar y perpetuar a la sociedad, así como ampliar y mantener el poder y dominio del propio Estado.

---

<sup>10</sup> Alejandro, Oliván, *Idea General de la Administración*, en revista de Administración Pública, p. 105.

<sup>11</sup> Manuel, Colmeiro, *De la Ciencia Administrativa*, en revista de Administración Pública, p. 180.

En este marco, la Administración pública se desenvuelve para resolver problemas y necesidades concretas de la sociedad, utilizando para ello las estructuras, los recursos y las normas del Estado; tal actuación deberá efectuarse con determinada habilidad, capacidad y destreza, lo cual es propio de la Gestión Pública, la cual se encarga de materializar su acción en la sociedad.

#### **D) Naturaleza de la gestión pública.**

La gestión pública, en cuanto campo de estudio se fortalece desde la década de los setentas, caracterizándose a lo largo de su desarrollo, por experiencias, habilidades y herramientas para enfrentar y solucionar problemas concretos de la sociedad; además, de que tiene el propósito de mejorar las habilidades de los Administradores Públicos en cuanto a su quehacer diario.

De acuerdo con Barry Bozeman: “Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual”.<sup>12</sup> Puede deducirse que su aparición es producto de la propia dinámica de la Administración pública, a la cual se le exige, cada vez más, soluciones inmediatas a los problemas concretos de la comunidad; esto es, la ciudadanía demanda acciones con más oportunidad y calidad que la beneficien y, sobre todo, exige cuentas claras de los Administradores.

El surgimiento de la gestión pública justifica en cierta forma la falta de un desarrollo teórico, pues como explica Enrique Cabrero Mendoza: “La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, en el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clasificación de categorías para la interpretación de dicha realidad”.<sup>13</sup> Aspecto que conlleva a

---

<sup>12</sup> Barry, Bozeman (coordinador), *La gestión pública su situación actual*, p. 37.

<sup>13</sup> Enrique, Cabrero Mendoza, *Estudio Introductorio*, en *La gestión pública su situación actual*, p. 24.



afirmar que una de sus características es la aplicación de habilidades y herramientas.

Sin embargo, se le puede definir como la actividad de la Administración pública, pues opera con las estructuras de ésta para cumplir fines, y algunos autores establecen que: “Gestión Pública ...es, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones. Y es pública porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de restricciones jurídico-políticas peculiares”.<sup>14</sup> Por lo que es acción y práctica administrativa con restricciones, pero también con ilimitadas ventajas o formas para dar solución a los problemas concretos de la comunidad.

La gestión pública, conceptualmente es acción y práctica administrativa, en función de su medio ambiente y de las circunstancias que de él se desprendan; por ello, debe considerarse como el medio a través del cual se utilizan los recursos, las estructuras, los procedimientos y las políticas de la Administración para atender las exigencias más complejas y diversas de la sociedad. En ella se presenta la noción de actividad y de lo social, por lo que puede decirse que, ésta, existe en función de la sociedad, es consecuencia de ella y debe atender y satisfacer las necesidades de ella.

Lo anterior, también se desprende de la percepción de José Manuel Canales Aliende: “La gestión pública actual es el fruto esencialmente de los cambios en el entorno y de las crisis y reorientación del Estado, ...”.<sup>15</sup> Por ello, debe tener capacidad de adaptación y flexibilidad, a fin de solucionar los problemas más impredecibles y fortuitos de la sociedad.

Para Ricardo Uvalle, “...la gestión pública se constituye en una veta que proporciona elementos que permiten fortalecer la responsabilidad de la Administración Pública. Categorías como evaluación del desempeño, calidad de la

---

<sup>14</sup> Emilio Albi, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas, *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, p. 20.

<sup>15</sup> José Manuel, Canales Aliende, *Lecciones de administración y de gestión pública*, p. 125.

gestión, control de los resultados, ciudadano-cliente, profesionalización de la burocracia civil, rendición de cuentas y capacidad de ejecución, entre otras, tienen como referente el espacio activo de los ciudadanos y con ello la gestión pública se erige en una gran veta para situar, en una dimensión amplia y factual, el significado contemporáneo de la acción estatal”.<sup>16</sup> Este planteamiento, permite afirmar que también establece categorías para evaluar a la Administración y a los servidores públicos, pero fundamentalmente, a través de su acción, nutre la responsabilidad de éstos.

Es importante señalar que la gestión pública es la parte de la Administración pública, que busca: “...encontrar desde un principio la satisfacción de las demandas de la sociedad desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas concretos, bajo una actitud estratégica...”.<sup>17</sup>

Puede afirmarse que la gestión pública es la actividad de la Administración pública que determina y aplica el cómo y con qué hacer, en favor de la sociedad, empleando a la vez, técnicas y habilidades que permiten el cumplimiento de los objetivos y metas; por tal motivo, y con la intención de materializar las acciones correspondientes, es imprescindible el tener en las organizaciones, las estructuras, las normas, instituciones, procedimientos y sistemas que contribuyan al logro de los objetivos.

No se debe perder de vista, que la aplicación y utilización que hace la gestión pública, de ese tipo de instrumentos, en el ejercicio de sus acciones, es para y debe ser la satisfacción de las necesidades de la sociedad, la atención de las demandas ciudadanas.

### **E) Objetivo de la gestión pública.**

La gestión pública alude al cómo y el qué hacer, relacionado con la acción administrativa. “Lo que llamamos gestión pública se ha enfocado en dos cosas: los

---

<sup>16</sup> Ricardo, Uvalle Berrones, *Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano*, en revista de Administración Pública, p. 91.

<sup>17</sup> Barry, Bozeman, *Todas las Organizaciones son Públicas*, p. 13.

“como” o técnicas de eficiencia gestional en el contexto del sector público, y los “porqués y qués” o premisas de valor y prácticas habituales que componen el contexto del sector público”.<sup>18</sup>

Aludir a la gestión pública implica referirse a las capacidades, habilidades y destrezas que debe tener el servidor público para ejecutar acciones en favor de la comunidad, por ejemplo: para cambiar una lámpara de alumbrado público, para llevar a cabo un proceso de licitación pública, para otorgar una licencia de construcción o para proporcionar mantenimiento a parques y jardines son acciones que impactan directamente en la solución de la demanda ciudadana, en la solución de problemas concretos de la comunidad.

Es decir, se ocupa de la aplicación de acciones de los servidores públicos a través de la práctica y la operación de las habilidades de estos, las cuales tienden a la satisfacción de la demanda y necesidades de la sociedad, pero siempre bajo el uso racional de todos aquellos elementos (estructuras, normas, procedimientos y sistemas) de que dispone y que permiten el contacto directo con la comunidad.

Así también es útil, dado que al tener contacto con la sociedad, se tiene un panorama claro del entorno, aspecto que permite valorar resultados, para confirmar o realizar ajustes inmediatos en las tareas y responsabilidades de las organizaciones y de los propios servidores públicos.

“La gestión pública –lo público es lo distintivo- se refiere a un patrón de medición, evaluación y calificación que tiene indicadores fehacientes para que las tareas de la administración pública sean comprendidas en el significado de la racionalidad heurística, esto es, en la racionalidad que toma en cuenta la importancia del público ciudadano, de los grupos organizados y de las aportaciones que pueden realizar a favor del interés público”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Bruce Perlam, *Algunas lecciones en gestión pública comparativa*, en revista de Administración Pública, p. 230.

<sup>19</sup> Ricardo, Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 107.

Por tanto, la gestión pública debe incluir aspectos de evaluación que promuevan los valores de eficacia y eficiencia en las acciones administrativas y operativas, pero siempre considerando que estos aspectos tengan beneficios para la sociedad. “Es necesario, pues, dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para el adecuado cumplimiento de la responsabilidad y de la legalidad que caracterizan a la actuación pública”.<sup>20</sup>

En suma, tiene como objetivo mejorar el quehacer cotidiano de la Administración pública, mediante la aplicación hábil de los instrumentos que dispone para dar cumplimiento a los programas y proyectos definidos, mismos que tienden a la satisfacción de las necesidades sociales.

Finalmente, la Administración y la gestión pública se encuentran ampliamente vinculadas, debido a que contribuyen a que el Estado se ponga en contacto con la sociedad mediante las acciones de ambas.

---

<sup>20</sup> Joseph María, Guinarti Solá, *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*, en revista de Administración Pública, p. 315.

## **II Visión socio-demográfica de la Delegación Milpa Alta.**

### **A) Contexto.**

La Delegación Milpa Alta es un órgano político -administrativo desconcentrado de la Administración pública del Distrito Federal, el cual se ubica en una de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividido el Distrito Federal; esta afirmación se fundamenta con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo segundo, párrafo tercero, que a la letra dice: “En las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal”.

La definición de la Delegación Milpa Alta, se hace considerando la óptica organizacional y funcional del Gobierno del Distrito Federal, así como la organización propia de su Administración pública, de acuerdo a lo que establece, en este rubro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el reglamento de ésta.

En este sentido, se puede afirmar que la Delegación Milpa Alta es un órgano político-administrativo porque en él se presenta la interrelación de individuos para alcanzar metas, así como un conjunto de acciones individuales y colectivas para la consecución de objetivos y, sobre todo, porque existen actividades propias de gobierno, acciones internas de la dependencia; es decir, un conjunto de acciones que permiten ordenar y organizar a la Delegación, al tiempo que la orientan a la búsqueda de metas y objetivos inherentes de la Administración pública. En resumen, acciones que le pertenecen al gobierno y que se encaminan al desarrollo y perpetuación de la comunidad, orientadas a mantener y acrecentar el poder.

También puede manifestarse que la Delegación Milpa Alta es un órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, porque es la forma en que éste último se organiza, y a través de esa organización administrativa, se transmiten las funciones y atribuciones que tiene, las cuales se delegan mediante un marco normativo, mismo que delimita todas las acciones de la Delegación Milpa Alta.

A través de la Delegación Milpa Alta, la Administración pública del Distrito Federal presta servicios y ejecuta acciones en determinado lugar de su territorio, cuyo fin es acercar el propio servicio a las comunidades de ese lugar y descongestionar así, la sede central de la Administración. Por tanto, la Delegación Milpa Alta es parte de la Administración Central del Distrito Federal y es parte de la desconcentración administrativa de ésta; sus atribuciones se ejercen de manera local, sujetas al poder jerárquico del centro.

Las consideraciones formuladas pueden fortalecerse a través de la definición siguiente: "...se considera como desconcentración administrativa a la creación y fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o un reglamento".<sup>21</sup> Este planteamiento, permite observar lo que es un órgano desconcentrado, únicamente valdría precisar que éstos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esta forma de organización permite tener mayores responsabilidades a los servidores públicos, así como contar con los recursos públicos necesarios, a fin de tener la capacidad de respuesta inmediata a las necesidades y demandas de la comunidad, evitándole a ésta molestos y costosos desplazamientos a las áreas centrales y acercándoles al gobierno.

---

<sup>21</sup> Elena, Jeannette Dávila, *La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional*, en revista de Administración Pública, p. 18.

## **B) Territorio y población.**

De acuerdo a lo que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el territorio del Distrito Federal se divide en dieciséis demarcaciones territoriales y una de esas es Milpa Alta, la cual se localiza al sureste del Distrito federal. “Respecto a su situación limítrofe, tenemos que al Norte colinda con las Delegaciones de Xochimilco y Tláhuac; al Este con los municipios de Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec del Estado de México; al Oeste con las Delegaciones de Tlalpan y Xochimilco y al Sur con el Estado de Morelos”.<sup>22</sup>

La Delegación Milpa Alta tiene una superficie de 286.05 kilómetros cuadrados, lo cual corresponde al 19.2% del total de la superficie del Distrito Federal, ubicándola como la segunda Delegación más grande del Distrito Federal, sólo atrás de la Delegación Tlalpan, la cual se sitúa como la más extensa en cuanto a territorio se refiera. La Delegación Milpa Alta se integra por un territorio fundamentalmente rural, en el que todavía predominan zonas de bosques y de cultivo.

El cultivo del nopal y la producción de mole, destaca en esta Delegación, así como el cultivo de diversas verduras y legumbres. “Existe un claro interés porque el desarrollo económico esté basado en un proceso integral desde la siembra, cosecha, distribución y comercialización, y que además puedan los milpantenses seguir haciendo una explotación racional de su suelo, de sus bosques y de su capacidad para transformar los productos”.<sup>23</sup>

De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Delegación Milpa Alta tiene 115,895 habitantes, lo que representa el 1.33%, con respecto al total del Distrito Federal, que asciende a 8'720,916 habitantes, siendo la Delegación con el menor número de habitantes; presenta una densidad poblacional de 405 habitantes por

---

<sup>22</sup> Manual Administrativo, Delegación Milpa Alta, p.3.

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

kilómetro cuadrado, los cuales se distribuyen en los 12 pueblos y los 29 barrios que se localizan dentro de la demarcación.

Es importante señalar que los habitantes de la Delegación Milpa Alta conservan múltiples tradiciones y de acuerdo a las características de su territorio, permiten denominar a la Delegación como “La Provincia del Distrito Federal”, lo cual queda claro cuando se establece que: “Se llama provincia, porque sus profundas raíces indígenas se conservan entre sus habitantes, quienes las rescatan y viven de manera cotidiana en la práctica de costumbres y tradiciones que se manifiestan en los más diversos aspectos de su actuar, en sus numerosas fiestas, en el uso de su lengua nativa náhuatl, sus costumbres culinarias, la organización de lo que fueran los calpullis y ahora son barrios, su tradición de mayordomías, su profunda religiosidad pero, sobre todo, en la práctica y arraigo de un a escala de valores distinta a la del resto del Distrito Federal”.<sup>24</sup>

La mezcla de esos elementos y las características en cuanto a su población y territorio, provocan que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Delegación, aplique sus atribuciones para llevar a cabo acciones tendientes a la prestación de servicios públicos, de seguridad pública, de obras públicas, de desarrollo económico, de desarrollo social y cultural, entre otras; mismas que conducen a la satisfacción de las demandas de la comunidad delegacional.

### **C) Atribuciones y estructura orgánica.**

Todas las atribuciones que tiene la Delegación Milpa Alta se desprenden de diversas disposiciones normativas, mismas que abarcan diversas materias; pero, sin lugar a dudas, es en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se reconoce expresamente las atribuciones de las delegaciones y los jefes delegacionales.

En tanto, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se enuncia cada una de las atribuciones que corresponden a los Jefes

---

<sup>24</sup> *Loc. cit.*



Delegacionales, pero es en el Reglamento Interior de la propia Ley, donde se hace referencia de forma explícita a la Delegación Milpa Alta; en este ordenamiento, se describen las atribuciones de las siete Direcciones Generales que integran a la Delegación.

Las Direcciones que refiere el Reglamento Interior son: la Dirección General Jurídica y de Gobierno, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, la Dirección General de Servicios Urbanos, la Dirección General de Desarrollo Social, la Dirección General de Desarrollo Delegacional y la Dirección General de Ecología.

En este orden de ideas, el Reglamento Interior establece las atribuciones de la Delegación, las cuales son numerosas y abarcan una amplia gama de materias, pero en cuanto a la adquisición de bienes y servicios pueden sintetizarse así: “Fijar, de acuerdo a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, las estrategias para formular el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como coordinar su aplicación; Convocar y dirigir, de conformidad con la normatividad aplicable, los concursos de proveedores y de contratistas para la adquisición de bienes y servicios; Autorizar previo acuerdo con el titular del órgano político-administrativo, la adquisición de bienes, contratación de servicios y arrendamientos de bienes inmuebles, observando al efecto las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.<sup>25</sup>

Por lo que respecta al servicio de recolección de basura se pueden resumir así: “Prestar los servicios de limpia en sus etapas de barrido de áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas que emita la dependencia competente”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Artículo 125 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

<sup>26</sup> Artículo 127, *Op. cit.*

Por otra parte, el Manual Administrativo de la Delegación, registra 134 unidades orgánicas o cargos, las cuales van desde la propia oficina del Jefe Delegacional, pasando por la Secretaría Particular, las Direcciones Generales y de Área, Coordinaciones y Subdirecciones, hasta llegar a las Jefaturas de Unidad Departamental, los Líderes Coordinadores de Proyectos y Enlaces .

Por tanto, la Delegación Milpa Alta, cuenta con 1 Jefatura Delegacional, 7 Direcciones Generales, 1 Secretaria Particular, 11 Direcciones de Área, 3 Coordinaciones de Asesores, 9 Coordinaciones, 20 Subdirecciones, 56 Jefaturas de Unidad Departamental, 14 Líderes Coordinadores de Proyectos y 12 Enlaces, unidades orgánicas que se presentan y describen en el Manual Administrativo Delegacional, mismo que señala las atribuciones, objetivos y funciones de cada una de ellas.

#### **D) Programas de gobierno.**

La Delegación Milpa Alta, para el ejercicio y aplicación de sus atribuciones, tiene como prioridad atender a la comunidad de su jurisdicción a través de los siguientes programas: “Protección Civil; Administración Pública; Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte; Cultura y Esparcimiento; Servicios de Salud; Protección Social; Promoción, Fomento y Regularización de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicio; Producción y Fomento de la Actividad Agrícola, Forestal y Pecuaria; Infraestructura Ecológica, de Transporte y Urbanización; Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos; Agua Potable; Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras; Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales; y Regulación del Transporte Urbano”.<sup>27</sup>

Es conveniente indicar, que los programas de la Delegación se caracterizan por llevar a cabo las acciones más diversas, las cuales expresan las prácticas habituales: El qué hacer.

---

<sup>27</sup> Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, p.11.

El Programa de Protección Civil se caracteriza por realizar acciones de prevención y auxilio en casos de alto riesgo, siniestros o desastres; en tanto, que el Programa de Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte, tiene como objetivo aplicar acciones que tienden a promover la educación y el deporte entre niños y jóvenes, principalmente.<sup>28</sup>

Respecto al Programa de Cultura y Esparcimiento, su especificidad consiste en otorgar los medios y espacios necesarios a la población, para contribuir en su desarrollo integral, dado que la cultura y el entretenimiento propician una mejor calidad de vida; por lo que respecta al Programa de Servicios de Salud, tiene entre sus prioridades otorgar a la población el acceso a la atención médica básica.<sup>29</sup>

El Programa de Protección Social se destaca por otorgar asistencia social a la población más vulnerable, de ahí que se efectúen acciones como proporcionar servicios funerarios gratuitos o canalizar a las instancias correspondientes a personas en situación de calle, alcoholismo y drogadicción. Respecto al Programa de Promoción, Fomento y Regulación de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios, persigue otorgar facilidades, así como la infraestructura necesaria para el abasto, la comercialización y prestación de servicios que desarrolla la comunidad en la Delegación.<sup>30</sup>

En cuanto al Programa de Producción y Fomento de la Actividad Agrícola, Forestal y Pecuaria, tiene como prioridad impulsar y apoyar todas las actividades agropecuarias y forestales que lleva a cabo la comunidad.

Asimismo el Programa de Infraestructura Ecológica, de Transporte y Urbanización, es el de mayor reclamo de la población, dado el crecimiento demográfico y en consecuencia la expansión de asentamientos humanos demandan servicios básicos de infraestructura y equipamiento, como la construcción de vialidades,

---

<sup>28</sup> Ver Primer Informe de Gobierno, Delegación Milpa Alta, 2004.

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> *Ídem.*

ampliación y mantenimiento de la carpeta asfáltica, electrificación, conservación y mantenimiento de parques y jardines, entre otros.<sup>31</sup>

En relación al Programa de Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos permite otorgar espacios en los que la ciudadanía acude a realizar las gestiones de cualquier índole, por lo que es imprescindible dar mantenimiento constante a los edificios públicos administrativos de la demarcación, al tiempo que se efectúan tareas para coadyuvar, con otras instancias de gobierno, sobre uso y cuidado del suelo, tenencia de la tierra, asentamientos humanos y propiedad comun al.<sup>32</sup>

Respecto a los Programas de Agua Potable y de Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras, reviste gran importancia, ya que el suministrar el vital líquido a la población, así como contribuir al desalojo de aguas residuales y pluviales, conduce a la puesta en marcha de acciones como: construir y mantener la red secundaria de agua potable; repartir agua potable en pipas; construir y mantener la red secundaria de drenaje; desazolvar causes, ríos, canales y barrancas.<sup>33</sup>

En otro orden de ideas, el Programa de Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales permite la conservación y mejoramiento del medio ambiente, para ello se ponen en práctica tareas como: la recolección de basura en sus diferentes modalidades; prevenir y controlar incendios forestales; operar planta de composta; erradicar tiraderos clandestinos; restituir y reestructurar el arbolado urbano; preservar la flora y fauna de la demarcación; y promover y difundir la cultura ecológica.<sup>34</sup>

Al Programa de Regulación del Transporte Urbano, le corresponde diseñar programas de transporte y vialidad, así como brindar servicios relacionados con el control vehicular y la expedición de licencias para conducir.

---

<sup>31</sup> *Ídem.*

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> *Ídem.*

<sup>34</sup> *Ídem.*

Por último, y con el propósito de destacar su importancia, el Programa de Administración Pública agrupa todas las acciones administrativas que comprenden, desde la expedición de un trámite, hasta el manejo oportuno, eficaz y eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la realización de acciones que permiten la coordinación, ejecución y control de las tareas técnicas y de operación que llevan a cabo las unidades orgánicas correspondientes.

Todos los programas mencionados responden a demandas sociales y , a través de su aplicación, se persigue la satisfacción de los intereses individuales y colectivos de quienes integran la comunidad milpaltense, además de que se encuentran integrados por acciones propias de gobierno, mismas que los orientan a la búsqueda de metas y objetivos inherentes de la Administración pública y encaminadas a conservar, desarrollar y perpetuar a la comunidad, así como a mantener y acrecentar el poder del propio gobierno.

Por medio de las acciones de los programas referidos se tiene contacto con la población de la demarcación, lo que propicia un panorama claro del entorno y, en consecuencia, permite valorar resultados para confirmar o realizar ajustes inmediatos en las tareas y responsabilidades de los servidores públicos.

### **III Procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura.**

#### **A) Ámbito Institucional.**

El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, es el instrumento de información mediante el que se establece la descripción detallada de las operaciones que deben seguirse para efectuar la compra de un vehículo recolector de basura.

Toda adquisición de vehículos requiere de autorizaciones adicionales a cualquier otro tipo de bien, ya que se les considera bienes restringidos de acuerdo a medidas de racionalidad y austeridad; inclusive el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, así lo determina en su artículo 43, al establecer que los “vehículos terrestres”, entre otros, son bienes restringidos, por lo que su adquisición requiere de autorización previa del Jefe Delegacional.

La Delegación Milpa Alta, a través de su Dirección General de Administración, tiene la responsabilidad de llevar a cabo el cumplimiento del procedimiento en cuestión, el cual no es sólo un asunto administrativo o conjunto de acciones internas de la Dependencia, sino un medio de atención a los problemas concretos de la población de la demarcación.

Para tal fin, y en específico para la adquisición de los vehículos recolectores de basura, la Dirección General de Administración, por medio de su Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, así como de su Subdirección de Recursos Materiales y de sus Jefaturas de Unidad Departamental de Adquisiciones y de Almacenes, son las áreas directamente responsables de la aplicación y desarrollo de dicho procedimiento.

La Dirección General de Servicios Urbanos como área solicitante de la adquisición referida, también participa en el desarrollo del procedimiento, al igual que la

Unidad Departamental de Programación y Presupuesto y la Unidad Departamental de Contabilidad y Caja, lo que va incrementando considerablemente la injerencia de las áreas que participan en la operación y desarrollo del procedimiento.

Aunado a lo anterior, existe interacción permanente con otras Dependencias del Gobierno del Distrito Federal, como la Oficialía Mayor, la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General, con quienes se mantiene una relación estrecha, en cuanto a los límites y autorizaciones de carácter financiero, normativo y de operación que éstas determinan.

Puede apreciarse que son numerosas las unidades orgánicas que participan durante la operación y el desarrollo del procedimiento que nos ocupa, originando con ello abundantes acciones, que propician letargo en la consecución de la adquisición y, por consiguiente, en la prestación de los servicios de recolección de basura.

Existe también un órgano colegiado que emite su opinión y autorización respecto al proceso de adquisición, el cual se denomina Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la Delegación del Gobierno del Distrito Federal en Milpa Alta, y se integra por un presidente, que es el Jefe Delegacional, un secretario ejecutivo, cuyo cargo tiene el Director General de Administración y, un secretario técnico, representado por el Director de Recursos Materiales y Servicios Generales, así como un grupo de vocales y asesores, mismos que representan a cada una de las Direcciones Generales.

El proveedor también participa en el procedimiento de adquisición, con la adjudicación y formalización de un contrato de adquisición de vehículos y puede en un momento dado, realizar acciones que redundan en operaciones que llevan al letargo del procedimiento.

Es sobre este ambiente, en el que se desenvuelve el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, mismo que debe ser operado e

instrumentado directamente por la Subdirección de Recursos Materiales, área en la que deben emplearse una serie de habilidades y destrezas para alcanzar el objetivo del procedimiento.

## **B) Base legal del procedimiento.**

La Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal establece las bases y regula las acciones relativas a las adquisiciones que se efectúan en la Delegación, también dispone que pueden realizarse adquisiciones mediante tres modalidades: La de licitación pública, la de invitación restringida a cuando menos tres proveedores y la de adjudicación directa.

Además de la Ley citada, el procedimiento de adquisiciones se respalda en los instrumentos normativos siguientes: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Circular Uno Bis en Materia de Administración de Recursos 2006.

Es oportuno precisar, que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público como su Reglamento, únicamente se consideran y aplican cuando la adquisición se realiza con recursos financieros de carácter federal y no para los de carácter local o que genera el propio Gobierno del Distrito Federal. Cabe señalar que la adquisición de vehículos que efectuó la Delegación en este ejercicio, se llevo a cabo con recursos federales y a través de un procedimiento de licitación pública.

Adicionalmente se incluye el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, el Código Financiero y el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Delegacional, los cuales se presentan como instrumentos que, independientemente de su función normativa, orientan al cumplimiento de las metas y actividades institucionales.



En tal sentido, el procedimiento para la adquisición de vehículos se inscribe dentro de la bases jurídicas-administrativas referidas, mismas que regulan y determinan el quehacer de la Delegación, en torno a la planeación, instrumentación, contratación y control de las adquisiciones, gestión cuyo destino es la atención de los requerimientos de las áreas operativas, y al mismo tiempo, tendiente al apoyo en la solución de los problemas concretos que enfrenta la población de Milpa Alta .

Este marco institucional especifica los límites y restricciones que los servidores públicos deben observar para la operación del procedimiento; algunos autores establecen que: "...cualquier organización se desenvuelve en un contexto externo de reglas políticas, sociales y jurídicas, que definen lo que podemos llamar marco o ambiente institucional."<sup>35</sup> Douglass C. North, establece que: "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana."<sup>36</sup>

En este orden, la Delegación aplica reglas y disposiciones que rigen las acciones de los servidores públicos, las cuales delimitan el quehacer cotidiano de éstos, por lo que podemos denominarlas como la estructura institucional, que limita en cuanto a lo que se prohíbe hacer y lo que se debe hacer.

### **C) El procedimiento en el Manual Administrativo.**

Es conveniente establecer que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, no se enuncia como tal en el Manual Administrativo de la Delegación Milpa Alta; sin embargo, éste se aplica y opera en relación con la descripción que se tiene del "Procedimiento de Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional" (ver pág.1 de anexo), ya que en el Manual Administrativo solamente se consideran tres tipos de procedimiento para adquirir bienes, el citado y el "Procedimiento de Adjudicación Directa de Bienes y/o Servicios con Contrato", así como el "Procedimiento de Adjudicación Mediante Invitación Restringida a Cuando Menos Tres Proveedores".

---

<sup>35</sup> Emilio Albi, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>36</sup> Douglass C., North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, p. 13.

Es conveniente señalar que para el análisis que nos ocupa, solo abordaremos el procedimiento de adquisición bajo la modalidad de licitación pública, por lo tanto del Manual Administrativo se presenta únicamente el referido procedimiento, mismo que se reproduce como anexo.

En este sentido, el “Procedimiento de Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional”, se integra de 17 operaciones (ver pág.2 de anexo), las cuales en su gran mayoría hacen referencia a preceptos establecidos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

El objetivo del procedimiento, es adjudicar, mediante el proceso de licitación pública, la adquisición de vehículos de recolección de basura, al proveedor que presente la oferta técnica y económica más favorable para la Delegación, y así contribuir en el cumplimiento de las metas establecidas en el programa de Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales de la demarcación, en el que se inscriben las acciones de recolección de basura.

En el procedimiento se identifican las políticas o normas de operación que deben considerarse en la aplicación de éste, mismas que establecen que: “Para Adjudicar Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional, deberá presentarse ante el Subcomité de Adquisiciones respectivo para informar del procedimiento”.<sup>37</sup> Asimismo indica que: “El expediente de cada Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional, deberá contener como mínimo: Requisición y/o solicitud de servicio, Contrato, Autorización del Subcomité, Publicaciones, Contenido de los sobres de cada proveedor participante, Dictamen, Actas, Entrada de Almacén y Facturas”.<sup>38</sup>

Es conveniente apuntar que en la práctica actual no se presenta ante el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Delegacional, la

---

<sup>37</sup> Procedimiento de Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional, p. 1 de 6.

<sup>38</sup> *Ídem.*

autorización para llevar a cabo procesos de licitación pública, toda vez que las disposiciones vigentes no lo instruyen, por lo que se vuelve ociosa la descripción de las políticas citadas anteriormente.

Asimismo, en la parte de descripción de la actividad del procedimiento (ver pág.2 de anexo), se indica en la operación número dos, que se: “Integra caso en carpeta y lo presenta ante el subcomité de Adquisiciones y Arrendamientos para informar del procedimiento”.<sup>39</sup> y en la operación número cinco, se establece que: “Convoca con oficio al evento de Revisión de Bases, donde invita a Contraloría Interna, a...y realizan las correcciones pertinentes”.<sup>40</sup> Lo que en la práctica no se lleva a cabo, ya que en ninguno de los ordenamientos que regulan las acciones en torno a los procesos de adquisiciones, establece este tipo de operaciones.

Lo anterior, no puede calificarse como una omisión, pues quienes aplican el procedimiento, lo desarrollan con apego a la normatividad aplicable, aunque no de acuerdo a cada una de las operaciones descritas en el propio procedimiento; por ello, la descripción de cada operación debe modificarse, conforme a las acciones que los servidores públicos ejecutan cotidianamente, lo cual permitirá establecer congruencia entre lo que se hace y lo que se describe en el procedimiento.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 2 de 6.

<sup>40</sup> *Ídem*.

## **IV Análisis del procedimiento.**

En este apartado se identificarán los problemas que afectan el desarrollo del procedimiento, los cuales tienden a estimular el letargo en sus operaciones y producir resultados con poca oportunidad, en cuanto a la atención de las necesidades y demandas de la comunidad. En este sentido, a continuación se analizarán los problemas que afectan el mejor cumplimiento del procedimiento de adquisición de vehículos y que son:

### **A) Incongruencias.**

Una situación de incongruencia se observa cuando en las bases de la licitación pública para la adquisición de vehículos, se establece como requisito para participar la presentación de un escrito en la que se manifieste, bajo protesta de decir verdad, que se ha cumplido en tiempo y forma con las obligaciones fiscales que le corresponden al participante, de acuerdo a lo estipulado en el Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 464; mismo que precisa: “Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en ningún caso contrataran obra pública, adquisiciones, arrendamientos o servicios, con personas físicas o morales que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales establecidas en este Código, de conformidad con las reglas que al efecto se expidan”.

Las reglas emitidas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, indican a los interesados en alguna licitación pública, la presentación del escrito referido, señalando que se está al corriente en los últimos cinco ejercicios fiscales, en cuanto a las obligaciones correspondientes de las que: “deberá hacerse mención expresa cuando menos de las siguientes contribuciones: Impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre nomina, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre la

adquisición de vehículos automotores usados, impuesto por la prestación de servicios de hospedaje y derechos por el suministro de agua”.<sup>41</sup>

La disposición enunciada, eminentemente alude a un asunto totalmente diferente a las acciones inherentes al procedimiento para la adquisición de vehículos, toda vez que corresponde más a un método para mantener contribuyentes cautivos y, sobre todo, contribuye a que se limite y condicione la participación de proveedores en los procesos de adquisiciones.

Independientemente, de que el requisito que se describe en las bases, se establece de conformidad con lo planteado en el Código Financiero y en las Reglas de Carácter General aplicables al propio artículo 393-E, la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y su Reglamento, así como la Normatividad en Materia de Administración de Recursos, en ninguna de sus disposiciones prevé o determina esta condicionante para poder participar en procesos de licitación pública; aún más, no refieren que deba aplicarse la regla comentada, salvo que para formalizar el contrato correspondiente, se debe establecer en éste la declaración de que el proveedor se encuentra al corriente del pago de impuestos, derechos, aprovechamientos y productos que refiere el Código Financiero.

Se alude a disposiciones de diferente ámbito al que conciernen las adquisiciones, inclusive éstas se contraponen con respecto a los criterios que promueven la participación libre de proveedores en procesos de licitación pública, ya que la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, establece que: “Las adquisiciones...se llevaran a cabo, por regla general, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas solventes...”<sup>42</sup>, lo cual se contraviene en la práctica con planteamientos como el que se manifiesta en el Código Financiero.

---

<sup>41</sup> Reglas de carácter general aplicables al artículo 393 -E del Código Financiero del Distrito Federal (vigente y aplicable al artículo 464)

<sup>42</sup> Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Por otra parte, en el procedimiento objeto de análisis, en dieciséis de sus diecisiete operaciones, no se determinan los tiempos en que deben aplicarse cada una de ellas, lo que ineludiblemente conlleva a la generación de incertidumbre.

Es decir, al no especificarse los tiempos de cada una de las actividades que integran el procedimiento, las acciones se llevan a cabo de manera pausada y, en consecuencia, las adquisiciones se proporcionan sin la oportunidad debida a las áreas sustantivas de la Delegación, ocasionando con ello una inoportuna prestación de servicios a la comunidad.

Lo anterior, bien puede ejemplificarse a través de la celebración de la licitación pública nacional para la adquisición de vehículos, misma que tuvo lugar durante el pasado mes de julio y, en la cual, el área responsable del concurso recibió los requerimientos de compra el 24 de febrero y el 30 mayo, formalizando el contrato hasta principios del mes de septiembre, lo cual demuestra que al no tenerse que cumplir determinados plazos, el procedimiento es objeto de manipulación a conveniencia.

Al igual que en el procedimiento, la normatividad en la materia no establece plazos para cada una de las operaciones, excepto para efectuar la venta de bases y la formalización del contrato; en tal sentido, las bases pueden estar a la venta durante un plazo mínimo de tres días hábiles contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria, en tanto que el contrato puede formalizarse en un plazo no mayor a quince días hábiles, a partir de la fecha en que se celebra el fallo de la licitación.

El hecho de autorizar un margen de tiempo amplio para la elaboración y formalización del contrato, permite que el procedimiento se desacelere en esta etapa, propiciando con ello su estancamiento y lentitud.

Las situaciones descritas conllevan a señalar la existencia de incongruencias durante el desarrollo del procedimiento, pues independientemente de que no se presentan omisiones en cuanto a la aplicación de la normatividad, si se observan

vacíos en relación a la determinación de plazos para llevar a cabo las acciones del procedimiento y, también en torno al establecimiento de los requerimientos que deben tener las bases de la licitación pública.

La Normatividad en Materia de Administración de Recursos, indica únicamente siete requerimientos que no deben solicitarse y plantearse en el contenido de las bases de licitación pública, lo cual implica que se deje al servidor público responsable de la elaboración de dicho documento, amplia libertad para incorporar condicionantes que limitan a los proveedores que pretenden participar en una licitación pública, toda vez que se presenta un amplio margen de maniobra, entre los mínimos requerimientos que pueden solicitarse y los mínimos que no se pueden solicitar.

Esta situación permite visualizar que en el procedimiento, sobre todo en el desarrollo de la licitación pública, hay hechos que conducen a la iniquidad, ya que se establecen requisitos que sólo algunos participantes pueden cumplir, o bien tienden a la confusión y, en consecuencia, limitan la participación, pues se solicitan más de los requisitos que la normatividad establece.

## **B) Sobreregulación.**

El marco jurídico-administrativo que determina el qué hacer y cómo hacer en la aplicación del procedimiento, es sumamente abundante, ocasionando tortugismo en su aplicación.

La abundancia de preceptos, además de conducir a pasos lentos, conllevan al retraso del procedimiento, toda vez que para lograr el objetivo de éste, se tienen que considerar cada una de las disposiciones aplicables, las cuales originan triangulaciones en el desarrollo del mismo procedimiento.

El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura es objeto de triangulación, lo cual puede apreciarse cuando se solicita, al área de programación y presupuesto, la autorización de la suficiencia presupuestal para

realizar la adquisición, así como cuando se solicita al área jurídica, el visto bueno para formalizar el contrato.

La situación descrita frena la agilidad del procedimiento, pues no existe la forma de pasar a otra actividad, sin antes contar con la autorización y el visto bueno referidos.

El exceso de normas es resultado, entre otros aspectos, del incesante “esmero” por cuidar de los recursos públicos, sobre todo de aquellos que se emplean y desarrollan en un área tan dinámica, como la que se encarga de la aplicación de las adquisiciones.

Evidentemente no se pretende que las actividades se realicen fuera de norma, pero si que se modifiquen aquellas disposiciones que señalan requisitos adicionales como: Solicitar la autorización del Jefe Delegacional para la adquisición; someter a consideración del Comité de adquisiciones los procesos de adjudicación; solicitar suficiencia presupuestal para iniciar un proceso de compra; entre otras.

Por una parte, en el Anteproyecto del Presupuesto, así como en el Programa Operativo Anual y en el Programa Anual de Adquisiciones, se contemplan las compras de los vehículos, mismas que son autorizadas por las áreas financieras y el Jefe Delegacional; por otra parte, la normatividad establece que los Directores Generales de Administración son los únicos servidores legalmente facultados y reconocidos para atender los requerimientos en materia de adquisiciones, así como llevar a cabo procedimientos de adquisición y adjudicar y formalizar contratos, por lo que las disposiciones anterior mente referidas resultan ociosas.

De tal forma, el exceso de disposiciones normativas propicia acciones tortuosas, ya que su aplicación no es sencilla, sino complicada, dado el cúmulo de acciones que tienen que ejercitarse durante el desarrollo del procedimiento, pues dentro del



marco normativo, existen cerca de cincuenta disposiciones jurídico-administrativas que establecen y determinan acciones específicas que deben aplicarse.

Este número de disposiciones no corresponde con las operaciones que se integran en el procedimiento, ya que es significativa la diferencia con respecto a sus diecisiete operaciones o actividades que se describen en éste, por lo que en la práctica las aproximadamente cincuenta acciones ocasionan una severa congestión administrativa que propicia la aplicación tortuosa y lenta del procedimiento.

### **C) Falta de profesionalización.**

La falta de profesionalización debe entenderse como un asunto que trata de la poca o nula formación de servidores públicos responsables, conocedores, habilidosos y experimentados sobre las acciones que se ejecutan o aplican en el procedimiento en cuestión, lo cual incide en acciones administrativas lentas e inoportunas.

Esta situación se aprecia cuando se cotiza una requisición y/o solicitud de compra, que en lugar de ser, como lo establece la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, un estudio de precios de mercado previo a la adquisición, con el fin obtener un precio de referencia que sirva para solicitar los recursos financieros de la compra, se vuelve un trámite mecánico que se efectúa con base a los precios de la última compra de artículos similares a los que se pretenden adquirir.

Acciones de este tipo se practican durante el desarrollo del procedimiento, lo cual permite inferir, que un considerable número de servidores públicos no reúnen las capacidades que se requieren para participar en la aplicación del procedimiento.

La problemática descrita tiene su origen entre otros factores, en el hecho de no tener sistemas de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del servidor público, pues regularmente se otorgan nombramientos o puestos en base a la confianza y al compromiso político, en lugar de otorgarlos en base a la selección

del personal más idóneo, que demuestre y posea los conocimientos, experiencia y habilidades que se requieren para ejercer las funciones correspondientes .

En principio, en los requisitos para ocupar puestos públicos que tienen relación directa con el desarrollo del procedimiento, deben contemplar que se cuente con experiencia en la práctica de procedimientos de adquisiciones , conocimientos sobre Administración pública y conocer las características de la población de la Delegación para entender sus necesidades y demandas .

Lo anterior, se plantea con la firme intención de revertir las acciones rutinarias e irreflexibles, mismas que tienden al letargo e inoportunidad del procedimiento, ya que es inadmisibles que un proceso de licitación pública para la adquisición de vehículos se lleve a cabo en poco más de cuatro meses, pues es síntoma claro de que algo falla.

Asimismo, el hecho de que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, no haya sido objeto de una actualización o modificación desde el año 2002, demuestra , entre otros, la falta de profesionalización, pues si bien la propia dinámica y la necesidad por otorgar respuestas a los requerimientos de las áreas sustantivas de la Delegación, se tornan como prioridades en el quehacer diario del servidor público, dejando en un segundo plano la reflexión y análisis para mejorar el procedimiento, eminentemente aquí se reflejan las carencias y limitaciones que los servidores públicos poseen en la búsqueda por mejorar y desarrollar ampliamente su gestión.

Lo descrito hace referencia a la falta de disposición para realizar las acciones administrativas de manera reflexiva, lo cual, además de la carencia de habilidades y conocimientos, también es el resultado de la falta de reconocimiento por parte del gobierno y la falta de incentivos salariales, laborales y profesionales.

Esa falta de profesionalización resalta en el procedimiento para la adquisición de vehículos, cuando se establece en la quinta actividad de éste, que deberá de convocarse, mediante oficio, a evento de revisión de bases, al que habrá de

invitarse a la Contraloría Interna, al área solicitante de los bienes a adquirir y al representante de la Dirección General Jurídica y de Gobierno, reunión en la que se analizaran las bases y se determinarían las correcciones pertinentes, lo cual en la práctica no acontece, ya sea por la dinámica de trabajo en las áreas involucradas, misma que limita su participación, o por la nula disposición a mejorar cualquier aspecto administrativo.

Esta situación da total libertad al área responsable de la adquisición para elaborar las bases, lo cual como consecuencia elimina la posibilidad de evaluarlas y analizarlas, a fin de mejorarlas y enriquecerlas, lo que conduce, como aconteció, a la lentitud de un procedimiento licitatorio y a la inoportunidad en la entrega de los vehículos.

#### **D) Desvaloración de los recursos p públicos.**

Durante el análisis del procedimiento que nos ocupa, se hace evidente el hecho de que no se otorga el valor que le corresponde a los recursos públicos, particularmente a los materiales y financieros, debido a que se minimiza la importancia que tienen como medios indispensables para el cumplimiento de las actividades sustantivas de la Delegación, las cuales se pueden agrupar en la prestación de servicios públicos y en la realización de obras públicas.

En el procedimiento objeto de análisis se tiene la percepción de que las adquisiciones sólo son un asunto administrativo, sin considerar que es algo más, que es dinero del contribuyente; de los gobernados, de aquellos para quien trabaja la Administración Pública; de aquellos que la perpetúan y fortalecen, por lo que debería dársele la importancia que le corresponde, estableciendo mecanismos que verdaderamente conduzcan a la consecución de las mejores condiciones de compra.

Por lo anterior se insiste en que los recursos públicos se encuentran desvalorizados, pues no es trascendente si los bienes y servicios que se otorgan a

la comunidad son oportunos y de calidad, al igual que tampoco es relevante si los recursos financieros se aplican en beneficio de la comunidad.

Evidentemente se atiende más a aspectos para optimizar el gasto público y al cumplimiento de la normatividad y los procedimientos, que a la misión para la cual fueron diseñados; es decir, para lograr los objetivos y resultados en beneficio de la sociedad.

Durante el desarrollo del procedimiento, el servidor público permanentemente verifica que se este cumpliendo con las disposiciones jurídico-administrativas, con el propósito de no incurrir en faltas que le ocasionen sanciones, lo cual de ninguna manera es un desacierto; sin embargo, esta actitud propicia que se pierda de vista el fin último de la Administración, pues lo que menos cuenta es el servicio a la comunidad, lo importante es que los actos atiendan a “los principios de le galidad, transparencia, eficiencia, honradez y de la utilización óptima de los recursos de la Administración Pública del Distrito Federal”, de acuerdo a lo que alude la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Tal es el caso de la licitación pública que se llevó a cabo el pasado mes de julio, en la que los vehículos recolectores adjudicados fueron entregados para su operación hasta el mes de octubre, debido al cuidado que se le otorga a otro aspecto y no al oportuno beneficio que debe proporcionarse a la comunidad.

La falta de oportunidad en la adquisición de los vehículos recolectores de basura, provocará que no se alcance a cubrir la meta establecida en el Programa Operativo Anual 2006, en cuanto a la recolección de basura se refiere y, por tanto, tampoco se logrará beneficiar al total de la población que se tenía prevista, debido a la lentitud del procedimiento y a la desvalorización de los recursos .

Finalmente, se puede señalar que las adquisiciones son acciones administrativas que van más allá del simple hecho de comprar, dado que contempla actividades de planeación, política y aplicación de normatividad que abarcan un amplio

margen de operaciones que se relacionan y complementan , por lo que conforman un gran sistema difícil de operar , pero muy importante para el fortalecimiento de la responsabilidad de la Administración pública y para el cumplimiento del objetivo de la gestión pública.

## **V Propuestas para mejorar el procedimiento de adquisiciones.**

Los problemas abordados suman una serie de obstáculos de orden técnico, humano e institucional, así como contratiempos que restringen el quehacer ordinario de la Delegación; no obstante, es factible presentar propuestas de solución que permitan superarlos y que son las siguientes:

1.- En este orden, es recomendable la elaboración de un prontuario normativo que permita delimitar claramente cada una de las disposiciones jurídico-administrativas que deben considerarse durante el desarrollo del procedimiento, a fin de no incurrir en acciones que conciernen a otras materias y no a las adquisiciones.

El prontuario contribuirá a erradicar la aplicación de disposiciones que se contraponen a los criterios que promueven la participación libre en licitaciones públicas.

2.- Es conveniente actualizar el procedimiento para la adquisición de vehículos, toda vez que al precisar la descripción de cada una de las actividades que realmente se llevan a cabo y el establecer los tiempos en los que deben desarrollarse las mismas, permitirá que se este en posibilidades de evitar su estancamiento y lentitud.

Actualizar las descripciones de las actividades dará mayor claridad a los servidores públicos que operan el procedimiento, al tiempo que se eliminará paulatinamente el aplicar acciones que conducen a una desaceleración en su desarrollo, propiciando mayores índices de eficacia y eficiencia, lo que se traducirá en beneficios a la comunidad.

Con el establecimiento de plazos para las actividades que integran el procedimiento, se podrán eludir los vacíos en torno a los tiempos y requerimientos que deben determinarse en el procedimiento y en el desarrollo de la licitación pública, a fin de evitar actos de iniquidad, pues se dejaron de establecer requisitos que sólo determinados participantes pueden cumplir.

Con la propuesta de elaborar un prontuario normativo y actualizar el procedimiento para la adquisición de vehículos vigente, se torna evidente que la aplicación y desarrollo del procedimiento enfrenta situaciones complicadas, mismas que permiten establecer la necesidad de reformar determinados preceptos jurídico-administrativos, toda vez que las incongruencias que se observan son consecuencia de la sobrerregulación.

3.- Es necesario sugerir que se instrumente un programa de desregulación en materia de adquisición de bienes, el cual tenga como objetivo primario reducir significativamente el exceso de disposiciones jurídico-administrativas, con el que se propicie la agilidad del procedimiento y la descongestión administrativa que ocasiona la propia lentitud de éste.

Al mismo tiempo, el programa de desregulación debe considerar planteamientos de modificación o reformas de determinadas disposiciones, sobre todo de aquellas que orientan la aplicación de operaciones y que no determinan plazos de ejecución.

Tanto la depuración normativa, como las reformas de algunas disposiciones, debe ser un trabajo que surja de los servidores públicos que intervienen en la aplicación del procedimiento, ellos de acuerdo a su experiencia, conocimientos y habilidades deberán sugerir propuestas de modificación en paralelo y a través de una estrecha colaboración con otras instancias del Gobierno del Distrito Federal .

Definitivamente esta propuesta no es nada sencilla, pues no depende únicamente del trabajo de los servidores públicos de la Delegación Milpa Alta, ya que para alcanzar las metas del programa se requieren recursos financieros y materiales, pero sobre todo de la participación directa de la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, entre otras.

Con la aplicación de un programa de desregulación invariablemente se podrán erradicar: los excesos normativos; las triangulaciones ociosas; la alusión de disposiciones que conciernen a otras materias; los vacíos en cuanto al establecimiento de plazos en las operaciones; el establecimiento de requisitos que conducen a la iniquidad y a la congestión administrativa, síntomas de incongruencias y sobrerregulación, males que enfrenta la gestión pública .

4.- Es recomendable formular y aplicar un proceso de reclutamiento, selección de personal, inducción y contratación , a través del cual se considere una evaluación del servidor público en base a los requerimientos y perfiles del puesto, pero sobre todo en base a sus conocimientos, experiencia y habilidades.

Este proceso deberá sustituir verdaderamente aquellos hábitos mediante los que se otorgan nombramientos y puestos por confianza o por cualquier otro tipo de compromiso que genera la falta de profesionalización e incentiva la improvisación del servidor público.

Para tal efecto deben establecerse indicadores que permitan calificar las capacidades y habilidades de los servidores públicos que se pretende contratar, para ello se sugiere que la persona propuesta a ocupar un cargo en el área de adquisiciones posea el conocimiento y la experiencia idónea, por lo que deberán considerarse los siguientes criterios en el proceso de reclutamiento, selección, inducción y contratación.

Que conozca y describa: las características de los procedimientos de adquisición; el marco jurídico-administrativo de las adquisiciones; la conformación general de las unidades orgánicas de adquisiciones; la estructura orgánica de la Delegación; algunas acciones que lleva a cabo ésta; las características de la población delegacional; asimismo, poseer conocimientos de Administración pública; experiencia laboral y desarrollar algunos ejemplos de problemas que han sido superados durante la experiencia laboral.



Al conocer y describir las características de los procedimientos de adquisiciones, se permite evaluar si el servidor público está actualizado en torno a los diferentes tipos de adquisición que se llevan a cabo y que se enmarcan en la normatividad vigente.

La descripción de ordenamientos que regulan el quehacer en materia de adquisiciones, establece el conocimiento que se tiene del marco jurídico-administrativo correspondiente y el fundamento sobre el cual se aplica cada una de las acciones del procedimiento.

Al explicar cómo se conforma una Unidad Orgánica de Adquisiciones y llevar a cabo la descripción de la estructura orgánica de la Delegación, se pretende establecer el conocimiento que tiene el servidor público con respecto al entorno con el que interactuará, lo que garantiza que no desconoce el ambiente.

Conocer las características de la población delegacional, conduce a determinar que se entiende ampliamente para qué tipo de población se trabaja y cuáles son las necesidades y demandas de ésta.

Indicar algunas acciones que se llevan a cabo en la Delegación, permite visualizar el conocimiento que se tiene sobre la Dependencia, así como de sus funciones y atribuciones.

Tener conocimientos plenos de Administración pública da lugar a criterios que permiten localizar y resolver problemas; de manera particular, a solucionar problemas de interés público, a través de la aplicación de recursos, estructuras, procedimientos, políticas y todos aquellos elementos de que se dispone para enfrentar y solucionar los problemas concretos de la sociedad.

La experiencia laboral es fundamental para erradicar la improvisación y fortalecer la especialización del servidor público.

Finalmente, que se ilustren algunos ejemplos sobre la solución dada a problemas enfrentados y experimentados durante prácticas laborales previas, ratifica la experiencia y el conocimiento en materia de adquisiciones.

Con los criterios enunciados se pretende contratar al servidor público idóneo, el cual tenga la experiencia y el conocimiento, pero sobre todo la disposición de llevar a cabo acciones administrativas de forma hábil y reflexiva, tendiente a mejorar y desarrollar ampliamente la gestión.

Bajo esta óptica, se puede tener la certeza de que se contratarán servidores públicos con diversas cualidades, entre las que destacará la responsabilidad, capaces de tomar decisiones; de dirigir adecuadamente las actividades de su competencia y de responder de las acciones que ejecutan.

5.- Es conveniente otorgar incentivos a los servidores públicos profesionales por parte del gobierno, ya que el proporcionar éstos en términos salariales, laborales o profesionales, alienta al servidor a mejorar el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Para otorgar los incentivos se requiere que los servidores públicos tengan una participación destacada en el logro de la meta establecida; es decir, que sus actividades redunden en pleno cumplimiento de la meta programada, al tiempo que la aplicación de los recursos financieros se ejerza en los mismos términos, pero sobre todo que el cumplimiento de esta meta beneficie a la población en los tiempos y las formas establecidas, así como con la calidad adecuada.

Alcanzar tales propósitos no es tarea fácil; sin embargo, es factible si se cuenta con servidores públicos con formación profesional, pues su responsabilidad, conocimientos, habilidad y experiencia, propiciarán que las acciones del procedimiento se ejecuten de forma ágil y oportuna.

Asimismo, el servidor público profesional reconoce y otorga el real valor de los recursos públicos, debido a que su formación le proporciona las bases para determinar la importancia que tienen como medios indispensables para el cumplimiento de toda acción administrativa, mismos que tienden al beneficio de la sociedad, ya que son propios de ésta.

## **VI Conclusiones.**

El procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura en la Delegación Milpa Alta es uno de los múltiples elementos de la gestión pública, se integra de acciones administrativas orientadas a planear y ejecutar la adquisición de vehículos, así como ponerlos a disposición de la función para la que fueron adquiridos, caso específico para la recolección de basura .

La gestión pública es la actividad de la Administración pública que determina y aplica el cómo y el qué hacer, en favor de la sociedad, bajo el uso racional y habilidoso de los elementos o herramientas de que dispone; por tanto, se infiere que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, como elemento de la gestión pública, es el instrumento de información mediante el que se establece la descripción de las acciones administrativas que los servidores públicos tienen que aplicar mediante la operación y práctica de sus habilidades, tendiente a la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

De tal forma, se puede afirmar que el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura no es sólo un asunto administrativo, es un medio a través del que se persigue un fin social; es un procedimiento compuesto de acciones en favor de la comunidad milpaltense, de acciones que impactan directamente en la solución de la demanda ciudadana; en la solución de un problema concreto de la población.

En el procedimiento se presenta la noción de actividad y de lo social, por lo que puede decirse que, éste, existe en función de la sociedad, es consecuencia de ella, por lo que debe contribuir a la atención y satisfacción de las necesidades sociales.

En suma, el procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura se presenta como uno de los diversos elementos de la gestión pública, mismo que nutre determinados deberes del servidor público y en consecuencia fortalece la acción estatal.

Por tanto, todo problema que el procedimiento enfrenta durante su aplicación y desarrollo, implicará que la gestión pública en la Delegación Milpa Alta tenga dificultades en el cumplimiento de uno de sus objetivos, que es mejorar el quehacer cotidiano de la Administración pública de la demarcación, mediante la aplicación hábil de los instrumentos que tiene a su disposición.

En este orden de ideas, sugerir algunas propuestas de solución a los problemas detectados, es la manera más visible de colaborar en el mejoramiento de uno de los tantos elementos de la gestión pública, lo que permite al mismo tiempo, contribuir a fortalecer una de las responsabilidades de la Administración pública: el confort social, a través de la prestación de servicios urbanos de recolección de basura.

Las propuestas para superar los problemas del procedimiento para la adquisición de vehículos recolectores de basura, enumeradas en el apartado anterior, conducen a manifestar que es necesaria su modificación y actualización, toda vez que se presentan dificultades en su aplicación y desarrollo y, en consecuencia, se presentan aspectos de letargo e inoportunidad en la consecución de su objetivo, que es la de proporcionar vehículos al servicio de la población para recolectar la basura en la demarcación.

El modificar y actualizar el procedimiento implica también el llevar a cabo acciones adicionales que se relacionan y complementan, tales como la elaboración de un prontuario normativo, la instrumentación de un programa de desregulación, la aplicación de un proceso de reclutamiento, selección, inducción y contratación de personal y el otorgamiento de incentivos a los servidores públicos, todo ello en materia de adquisiciones.

De esta forma se demuestra que es factible contribuir al fortalecimiento de la responsabilidad de la Administración pública, ya que desde el momento mismo que se detectan problemas en la aplicación y desarrollo de la gestión pública (organizaciones, normas, estructuras, procedimientos, sistemas, instituciones, entre otros elementos) y se proponen soluciones para resolverlos; en ese

momento se mejora la gestión y, por consiguiente, se robustece la Administración pública en favor de la vida comunitaria al mejorar la calidad de su desempeño institucional.

Se puede concluir que si es necesaria la elaboración de un prontuario normativo, así como la actualización del procedimiento y la instrumentación de un programa de desregulación, porque con bases institucionales y operativas que correspondan con el quehacer diario de los servidores públicos y a la búsqueda de la satisfacción pronta de las demandas ciudadanas, se lograrán mejores resultados para la comunidad de Milpa Alta.

De igual forma, si es imprescindible instrumentar un proceso de selección y contratación de personal en base a conocimientos, experiencia y habilidades, además de otro que incentive a los servidores públicos profesionales, porque solamente así se podrá eliminar la improvisación y fortalecer la especialización del servidor, logrando con ello la disposición de realizar acciones de forma hábil, reflexiva, ágil y oportuna, tendientes a mejorar y desarrollar la gestión.

## Bibliografía.

### Libros.

Bonnin, C. J. B. **Principios de administración**. Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Bozeman, Barry. **Todas las Organizaciones son Públicas**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bozeman, Barry (coordinador). **La Gestión Pública su Situación Actual**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998.

Canales Aliende, José Manuel. **Lecciones de Administración y Gestión Pública**, Alicante, Editorial Publicaciones de la Universidad de Alicante, 2002.

Colmeiro, Manuel. **De la ciencia administrativa**. Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Emilio Albi, José Manuel González-Páramo y Guillem López Casanovas. **Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos**, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

Guinarti Solá, Joseph María. **Indicadores de gestión para las entidades públicas**. Revista de Administración Pública. Núm. 110, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Enero-Abril, 2004.

Guerrero, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**, México, Editorial Harla, 1986.

Hall, Richard H. **Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados**, México, Editorial Prentice Hall/Pearson, 2005.

Jeannette Dávila, Elena. **La desconcentración pública y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional**. Revista de Administración Pública. Núm. 67-68, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Julio-Diciembre, 1986.

North, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001.

Oliván, Alejandro. **Idea general de la administración**. Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Perlam, Bruce. **Algunas lecciones en gestión pública comparativa** . Revista de Administración Pública. Núm. 110, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Enero-Abril, 2004.

Posada de Herrera, José. **Lecciones de administración**. Revista de Administración Pública. Edición especial del Maestro Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.

Quiroga Leos, Gustavo. **Organización y Métodos en la Administración Pública** , México, Editorial Trillas, 1987.

Uvalle Berrones, Ricardo. **La Teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública**, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano**. Revista de Administración Pública. Núm. 100, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Enero -Abril, 1999.

### **Legislación.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 05/02/1917 y Reformas.

Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 31/12/1994. Reformas: 28/12/1995, 31/12/1996, 31/12/1997, 31/12/1998, 31/12/1999, 31/12/2000, 31/01/2002, 31/12/2002, 26/12/2003, 24/12/2004 y 30/12/2005.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 30/12/2005.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 26/07/1994. Reformas: 03/06/1995, 12/12/1995, 22/11/1996, 04/12/1997 y 14/10/1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación. 29/12/1998. Reformas: 20/05/1999, 31/01/2000, 04/08/2004 y 15/06/2005.

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 28/09/1998. Reformas: 24/12/1998, 11/07/2002 y 17/05/2004.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 04/01/2000. Reformas: 13/06/2003 y 07/07/2005.



Normatividad en Materia de Administración de Recursos. Circular Uno -Bis 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 28/04/2006.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 23/09/1999. Reforma: 01/04/2003.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 20/08/2001.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 28/12/2000. Reformas: 12/08/2003, 16/12/2003, 13/04/2004, 19/05/2004, 02/06/2004, 15/07/2005 y 09/11/2005.

Reglas de Carácter General aplicables al Artículo 393 -E del Código Financiero del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. 27/ 02/2003.

#### **Otras fuentes bibliográficas.**

Anteproyecto de Presupuesto 2006. Diciembre 2005.

Delegación Milpa Alta. Manual Administrativo. Febrero 2002.

Delegación Milpa Alta. Primer Informe de Gobierno. 2004.

Delegación Milpa Alta. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios 2006. Febrero 20 06.

Delegación Milpa Alta. Programa Operativo Anual 2006. Diciembre 2005.

#### **Paginas Web.**

<http://www.df.gob.mx>.

<http://www.milpa-alta.df.gob.mx>

## **ANEXO**

**JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL DE ADQUISICIONES Y ARRENDAMIENTO**

**NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO:** Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional.

**OBJETIVO GENERAL:** Adjudicar mediante el proceso de Licitación Pública Nacional o Internacional la contratación de los bienes y/o servicios necesarios para el cumplimiento de los requerimientos y metas de las áreas operativas de la Delegación, de acuerdo con la normatividad en la materia.

**POLITICAS Y/O NORMAS DE OPERACION:**

- El contrato deberá ser formalizado en base a montos por concepto de la propia adquisición los cuales varían de acuerdo al monto del Programa Anual de Adquisiciones y se informa en el Decreto de Presupuesto para cada año.
- Para Adjudicar Mediante el Licitación Pública Nacional o Internacional, deberá presentarse ante el Subcomité de Adquisiciones respectivo para informar del procedimiento.
- El expediente de cada Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional deberá contener como mínimo:
  - Requisición y/o solicitud de servicio.
  - Contrato.
  - Autorización del Subcomité.
  - Publicaciones.
  - Contenido de los sobres de cada proveedor participante.
  - Dictamen.
  - Actas.
  - Entrada de Almacén.
  - Facturas.

**Normatividad:**

- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.
- Reglamento, para la Aplicación de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal.
- Circular Uno Bis en Materia de Administración de Recursos vigente, de Oficialía Mayor.
- Lineamientos y Formatos establecidos por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Prestación de Servicios del Sector Público.
- Reglamento a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos y Prestación de Servicios del Sector Público.

TITULAR DEL AREA  
RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO

**HECTOR LUIS LUQUE MERCADO**  
JEFE DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL  
DE ADQUISICIONES Y ARRENDAMIENTO



CIUDAD DE MÉXICO



MILPA ALTA

# MANUAL ADMINISTRATIVO

**DELEGACION MILPA ALTA**  
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS MATERIALES

DIA	MES	AÑO
21	10	02

PAG. :	2
DE :	6

Nombre del Procedimiento: Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional.			
Unidad Administrativa	No.	Descripción de la Actividad	Tiempo
J.U.D. de Adquisiciones y Arrendamientos	1	Una vez que ya se tiene la requisición y/o solicitud de servicio cotizada, cuadro de sondeo (costos promedios) y autorizada por la J.U.D. de Programación y Presupuesto, abre expediente y verifica monto de Adjudicación.	30 días
	2	Integra caso en carpeta y lo presenta ante el subcomité de Adquisiciones y Arrendamientos para informar del procedimiento.	
	3	Elabora convocatoria y la envía a Publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y solicita a SECODAM la publicación en Compranet.	
	4	Elabora las bases de la Licitación Pública Nacional o Internacional y turna al Servidor Público responsable del Procedimiento.	
Servidor Público Responsable del Procedimiento.	5	Convoca con Oficio al evento de Revisión de Bases, donde invita a Contraloría Interna, al área solicitante y al representante de la Dirección General Jurídica y de Gobierno y realizan las correcciones pertinentes.	
	6	Se realiza la venta de bases a proveedores	
	7	Se lleva a cabo la aclaración de bases con las áreas solicitantes y proveedores licitantes, y elabora acta de aclaración de bases.	
	8	Elabora oficio para convocar a la Contraloría Interna, a las Áreas Solicitantes y al representante de la Dirección General de Jurídica y de Gobierno para que acudan en fecha establecida al evento de Licitación Pública Nacional o Internacional, turna y recibe acuse.	
	9	Recibe sobre sellado con la documentación de cada uno de los proveedores Licitantes, lleva a cabo el proceso licitatorio en presencia de los proveedores, Contraloría Interna, Áreas Solicitantes y el representante de la Dirección de Jurídica y de Gobierno.	
	10	Solicita a las Areas Solicitantes emitan dictamen técnico.	
Areas Solicitantes.	11	Emite dictamen técnico del bien y/o servicio a adquirir y turna al Servidor Público Responsable del Procedimiento.	
Servidor Público Responsable del Procedimiento.	12	Recibe dictamen, analiza junto con la documentación legal y administrativa de cada proveedor licitante y elabora cuadro comparativo con ofertas económicas tomando en cuenta el dictamen técnico.	
	13	Analiza, emite Acta de fallo de Adjudicación y da a conocerla en presencia de los proveedores, de Contraloría Interna, de las Áreas Solicitantes y del representante de la Dirección General de Jurídica y de Gobierno.	
	14	Elabora contratos y turna al proveedor ganador para firma y entrega requisición y/o solicitud de servicio autorizada para que entregue material.	



**MANUAL ADMINISTRATIVO**  
**DELEGACION MILPA ALTA**  
 DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACION  
 SUBDIRECCION DE RECURSOS MATERIALES

DIA	MES	AÑO
21	10	02
PAG. : 3		
DE : 6		

Nombre del Procedimiento: Adjudicación Mediante Licitación Pública Nacional o Internacional.

Unidad Administrativa	No.	Descripción de la Actividad	Tiempo
Proveedor	15	Recibe, firma contrato, elabora factura y entrega material a la J.U.D. de Almacenes e Inventarios.	
J.U.D. de Almacenes e Inventarios	16	Recibe material, copia de documentos, elabora formato de Entrada de Almacén, entrega copia al proveedor, a la J.U.D. de Adquisiciones y arrendamientos copia de la entrada de Almacén, de factura y archiva.	
J.U.D. de Adquisiciones y Arrendamientos	17	Recibe copia de documentación, captura en base de Adquisiciones de Licitación Pública Nacional, integra al expediente existente y archiva para informes posteriores.	

TERMINA PROCEDIMIENTO

TITULAR DEL AREA  
RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO

HECTOR LUIS JUQUE MERCADO  
JEFE DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL  
DE ADQUISICIONES Y ARRENDAMIENTO





