



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES
CASO ESPECÍFICO: COMISIÓN NACIONAL DEL
AGUA 2007

E N S A Y O
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
JAVIER BRIZUELA FERNÁNDEZ



DIRECTOR DE ENSAYO:
MTRO. SERGIO JAVIER MERAZ MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO 2009



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I Marco Teórico	5
I.1 Papel del Sector Público	5
I.2 El Gasto Público	6
I.3 Clasificación del gasto	9
I.4 Concepto de recursos materiales	12
CAPITULO II Marco Legal	14
II.1. Base Constitucional	14
II.2. Ley de adquisiciones	15
CAPITULO III Estructura, Organización y Funcionamiento de la Comisión Nacional del Agua	18
III.1. Sus Atribuciones	18
III.2. Su Organización	19
III.3. La Gerencia de Recursos Materiales	21
CAPITULO IV Mecanismos de compra del Estado	24
IV.1. Las Licitaciones públicas	25
IV.1.1 Etapas de la Licitación Pública	26
IV.1.2. Carácter de las Licitaciones	30
IV.2. Los Casos de excepción	32
IV.3. Compras del Gobierno al amparo de los Tratados de libre Comercio	34
IV.3.1. Tratados Vigentes	34
IV.3.2. Aplicación de Tratados	36
IV.3.3. Licitaciones Públicas y Tratados	37
CAPITULO V El Gasto del Estado	41
V.1. El papel de las compras del gobierno	41

V.2. Apoyo a las Pymes	42
CAPITULO VI Las Contrataciones de la Comisión Nacional del Agua 2007	44
VI.1. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	44
VI.2. Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios 2007	45
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	52

INTRODUCCIÓN

El gasto que realiza el gobierno en adquisición de bienes y contratación de servicios, para el logro de sus objetivos es significativo, y por tanto un importante factor de estímulo en la actividad económica nacional; el cual se encuentra previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que se complementa por una vasta normatividad contenida en reglamentos, decretos, acuerdos y lineamientos, los cuales en primera instancia podrían parecer excesivamente regulados, sin embargo, la importancia que recae en el uso eficiente de los recursos del estado y la finalidad con que son aplicados, confirma el cuidado y responsabilidad con el que se deben realizar los procesos de contratación.

La Comisión Nacional del Agua es un Organismo encargado de la administración de un valioso recurso, el agua; además de que por su tamaño y ámbito de influencia, presupuestalmente es una de las dependencias de mayor importancia en nuestro país. Por tal motivo, la aplicación eficiente y transparente de sus recursos requiere un grado superlativo de responsabilidad de sus servidores públicos en el ejercicio de los mismos.

Conforme a lo anterior, los mecanismos de compra implementados por el Estado y su aplicación en esta Institución cobran relevante importancia, razón por la cual son materia de estudio en el presente Ensayo, el cual se integra por seis capítulos.

En el primero y segundo capítulo se establecen los marcos teórico y legal del gasto público en lo referente a materiales, suministros, servicios generales, y bienes de inversión y se establece el concepto general de *recursos materiales*; el tercer capítulo, se refiere a la estructura y organización de la Comisión Nacional del Agua, con el fin de ubicarnos en el contexto de esta dependencia para después abordar el tema de sus contrataciones; en el cuarto capítulo, se da una

explicación sobre las formas que establece la normatividad para la adjudicación de los pedidos y contratos, que formaliza el Estado, a través de sus dependencias y entidades; en el quinto capítulo, se muestra la magnitud del gasto del Estado mexicano durante el año de estudio, en materia de recursos materiales, y su importancia respecto al Gasto Público Total, así como la participación de las Pequeñas y Medianas Empresas en el mismo; por último, el capítulo sexto habla específicamente de las contrataciones realizadas por esta durante 2007 por la Comisión Nacional del Agua.

CAPITULO I

Marco Teórico

En este primer capítulo, se establece el papel del Estado en la actividad económica, principalmente a través del gasto público, por lo que hablaré sobre la clasificación del gasto público para después establecer un concepto general de los recursos materiales.

I.1. Papel del Sector Público

Joseph E. Stiglitz señala que desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestras vidas¹; en este sentido, el Estado realiza diferentes actividades, las cuales son exclusivas de él, como lo son la seguridad pública, la defensa, los servicios públicos, la administración de los recursos naturales, así como otros no exclusivos, pero si importantes en la economía, como es la producción de algunos bienes y servicios de uso privado para corregir fallas del mercado, cubriendo la demanda de estos.

En las economías *mixtas*, las actividades económicas son realizadas, tanto por el sector privado como por el sector público, es decir, el Estado. Asimismo a lo largo de la historia moderna, se han expuesto diversas teorías sobre el papel del Estado en la economía; de esta forma, los mercantilistas del siglo XVIII señalaban que el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria; en esa misma época, Adam Smith sostenía que la economía era llevada, como por una mano invisible, a producir lo que deseaba y de la mejor forma posible, la competencia y el lucro, como medios de alcanzar intereses privados, llevaban a servir al interés público.

En el Siglo XIX de acuerdo con la doctrina conocida como *Laissez Fair*,

¹ Joseph E. Stiglitz.- La Economía del Sector Público. 3ª edición. p. 11

economistas como John Stuart Mill y Nassau Senior, señalaban que el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar a la empresa privada. Por su parte Karl Marx defendió la idea de que el Estado debía intervenir más en el control de los medios de producción y de la propiedad privada.

En una perspectiva general, el Estado actual tiene dos obligaciones principales, el fomento de las actividades económicas y la distribución de la riqueza. En este sentido, el sector público mexicano se desarrolló significativamente a lo largo del siglo XX. Por lo que el papel del gobierno trascendió, tradicionalmente reservado a la administración de las finanzas públicas, a la producción de bienes y servicios básicos para la población.²

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen cuales son las obligaciones del Estado mexicano en la conducción de la economía nacional, es así que el artículo 25 Constitucional establece que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”³

Con base en lo anterior, el gasto público es el instrumento mediante el cual el Estado ejerce su función de regulador de la economía, por lo que el gasto público es un instrumento básico en la función del Estado mexicano.

I.2. El Gasto Público

En la economía mexicana, como en cualquier otra, el gasto público tiene un

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

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada 7-abr-2006

trascendental papel en su crecimiento y desarrollo. En este sentido, el gasto público es un importante instrumento a disposición del Estado, que influye en la distribución del ingreso, así como en los diferentes ámbitos de la economía de las naciones. Todas las actividades económicas, en mayor o menor medida, están influenciadas por el gasto público.

En su libro “Economía del sector público mexicano”, José Ayala Espino señala que existen más de una definición de gasto público, siendo la más aceptada la que define al *gasto público* como el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el Estado durante un ejercicio presupuestal; es decir, “es el gasto del sector público que incluye gastos de inversión y gastos de consumo”⁴; asimismo, José Ayala establece que la definición convencional es esencialmente jurídica; “el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público”⁵.

Para los fines de este ensayo, entenderemos por *gasto público*, como la erogación del Estado para la adquisición de bienes y servicios, que realiza a través de los órganos e instituciones que lo componen.

La programación del gasto anual (presupuesto) se formula a lo largo de cinco etapas básicas⁶; el cuadro No. 1 muestra el Ciclo Presupuestario descrito por José Ayala Espino.

Cuadro No. 1
CICLO PRESUPUESTARIO

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1.- Formulación2.- Discusión y aprobación por el Congreso3.- Ejecución4.- Contabilidad y control5.- Evaluación |
|--|

Fuente: José Ayala Espino.- Economía del Sector Público Mexicano.- 2ª edición. p. 158.

⁴ José Ayala Espino.- Economía del Sector Público Mexicano.- 2ª edición. p. 141.

⁵ Idem. P. 142.

⁶ Idem. P. 158.

La peculiaridad del gasto público en México, es que refleja los objetivos y planes del Estado, es por ello que el gasto público, en su estructura debe ser discutido y aprobado por el Congreso y al ejercerlo, el Ejecutivo debe seguir estrictamente las disposiciones establecidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para ejerza en el siguiente año fiscal.

El gasto público influye en el crecimiento económico y para algunos economistas existe una relación estrecha entre el intervencionismo estatal y el crecimiento económico, argumentando que una actividad estatal de magnitud importante, elevará la tasa de crecimiento de la economía. Así mismo la intervención del Estado en la corrección de fallas del mercado y en la estabilización económica, ayuda a un mejor desempeño económico; sin embargo, para, otros analistas, la intervención intensa del gobierno limita las posibilidades de crecimiento económico o incluso lo disminuye.

A través del gasto público el Estado provee de infraestructura productiva, que facilita la inversión privada, las operaciones y mantenimiento para garantizar el pleno funcionamiento de la infraestructura pública, así como los servicios educativos que incrementan el capital humano, los servicios de salud, que inciden en la mayor productividad del trabajo, y los servicios de defensa y seguridad nacional, que contribuyen a la estabilidad política y social, así como la estructura administrativa y legal que sostiene al Estado en una economía cada vez más compleja e interrelacionada en un contexto globalizador.

La mayoría de los estudios empíricos sobre el gasto público concluyen que es la composición, más que el tamaño del gasto, el factor que contribuye al proceso del crecimiento económico.

I.3. Clasificación del Gasto.

La clasificación del gasto generalmente utilizada, en relación con su ejecución y con los recursos materiales, es la clasificación *por objeto del gasto*; de esta forma, el gasto se clasifica y divide en capítulos, teniendo como finalidad, dar a conocer los gastos globales de la demanda que realiza el sector público en bienes y servicios, indispensables para el funcionamiento de la administración.

El Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2000, establece que:

“(...) dentro de las dimensiones administrativa, funcional programática, y económica del gasto público, esta última debe identificar, a través del Clasificador por Objeto del Gasto, los bienes y servicios que adquieren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, clasificando el gasto conforme a su naturaleza económica en corriente y de capital”⁷.

A este respecto el acuerdo cita las siguientes definiciones:

Gasto corriente: las erogaciones en bienes y servicios destinados a la realización de actividades administrativas y de operación requeridas para el funcionamiento normal de las dependencias y entidades, cuya adquisición afecta las partidas de gasto de los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales del Clasificador por Objeto del Gasto, y los bienes y servicios corresponden al activo circulante de las mismas.

El gasto corriente incluye: los recursos federales que se ministran dentro del sector público como transferencias corrientes; los subsidios aprobados; el costo financiero de la deuda pública; las ayudas extraordinarias otorgadas a la población

⁷ Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.- D.O.F. 13 de octubre de 2000.

y a los sectores social y privado, así como los recursos federales que se destinan a las entidades federativas como participaciones de los ingresos federales, aportaciones federales, y gasto reasignado, etiquetados en el Presupuesto de Egresos como gasto corriente.

Gasto de capital: las erogaciones en bienes y servicios, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura, y demás gastos en programas y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos, necesarios para la prestación de los bienes y servicios públicos. El gasto de capital tiene el carácter de no regularizable y afecta las partidas de gasto de los capítulos de bienes muebles e inmuebles y obras públicas, comprendidas en estas últimas, las erogaciones realizadas con cargo a los capítulos de gasto de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, por concepto de bienes y servicios relacionados con las obras públicas por administración directa. Los bienes adquiridos o construidos bajo este rubro de gasto corresponden con el activo fijo de las dependencias y entidades.

El gasto de capital incluye: las erogaciones de los programas o proyectos que se financian por los Organismos Financieros Internacionales; los recursos federales que se ministran dentro del sector público como transferencias de capital; la inversión financiera; la amortización de la deuda pública, así como los recursos federales que se destinan a las entidades federativas como: aportaciones federales o gasto reasignado, etiquetados en el Presupuesto de Egresos como gasto de capital.

El Clasificador por Objeto del Gasto es el documento que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La clasificación por objeto del gasto se integra por:

Capítulo de gasto: el mayor nivel de agregación de este Clasificador que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas.

Concepto de gasto: el nivel de agregación intermedio que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios, producto de la desagregación de cada capítulo de gasto.

Partida de gasto: el nivel de agregación más específico de este Clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados. A este nivel de agregación se registra el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;

Los capítulos que clasifican el gasto por su objeto son los siguientes:

Cuadro No. 2
CAPÍTULOS DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO

1000	Servicios personales
2000	Materiales y suministros
3000	Servicios generales
4000	Subsidios y transferencias
5000	Bienes muebles e inmuebles
6000	Obras públicas
7000	Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras
8000	Participaciones de ingresos, aportaciones federales y gasto reasignado
9000	Deuda pública, pasivo circulante y otros

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, D.O.F. 13-Oct-2000.

No obstante, en el Presupuesto de Egresos de la Federación el gasto se expresa en programas (Gasto Programable), los cuales reflejan las asignaciones con

efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleos e incide sobre la demanda agregada a través de las erogaciones que realiza la administración pública. Incluye las asignaciones de las empresas públicas en presupuestos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos y esenciales.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁸, en su artículo 2, fracción XVII, define al Gasto Programable como las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones, conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. Esta clasificación obedece también a programas y actividades, y su objetivo es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas esperadas.

I.4. Concepto de Recursos Materiales

El término *recursos*, en un sentido amplio, puede ser definido como los medios humanos, materiales, técnicos, financieros e institucionales, de los que una sociedad se dota a sí misma, para afrontar las necesidades de los individuos que la integran.

En un sentido más específico y para fines de este trabajo, el término recursos se entiende como el conjunto de personas, bienes materiales, recursos financieros y recursos técnicos con que cuenta una Entidad o Dependencia de la Administración Pública, para alcanzar sus objetivos y producir los bienes y servicios que son de su competencia.

Los recursos tienen un valor instrumental para las organizaciones y constituyen insumos necesarios para su operación, así como en el logro de los objetivos y metas institucionales. En la actualidad las organizaciones modernas, incluidos los

⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006

gobiernos, enfrentan la necesidad de optimizar recursos escasos haciendo un uso racional y eficiente de los mismos.⁹

Según el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)¹⁰, existen diversas clasificaciones de los recursos en bases a su naturaleza, origen y fines para los cuales son requeridos de los que, para propósitos de este estudio, se señalan los siguientes:

Recursos materiales.- Pueden ser definidos como el patrimonio de la institución y están constituidos por los bienes muebles, inmuebles y de consumo que hace factible la operación de la misma. Así, la administración de los recursos materiales bajo esta perspectiva, implica el uso eficiente y racional de estos recursos a fin de que su destino obedezca a los requerimientos y fines de la institución, para el logro de sus objetivos con eficacia, eficiencia y congruencia en su funcionamiento.

La asignación de los recursos materiales, se realiza con el fin de apoyar a los programas sustantivos de las dependencias y entidades, en consecución de la misión institucional.

Recursos financieros.- Son los derivados de un conjunto de medidas económicas y presupuestarias de que disponen las entidades y dependencias de la administración pública, para afrontar las actuaciones previstas con base en sus necesidades y son indispensables para la adquisición de nuevos recursos.

Así pues la relevancia del Gasto Público en la actividad económica, radica específicamente en el destino que se le da, para lo cual deben existir reglas concretas para su ejercicio las cuales deben atender principios tales como: eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y oportunidad.

⁹ Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. INAP. Coordinador: Ernesto Enríquez Rubio. p. 55

¹⁰ Ídem. P.58

CAPITULO II

Marco Legal

En este capítulo se analiza el marco legal en que se sustentan las adquisiciones de bienes y contratación de los servicios, que adquieren las dependencias y entidades de la administración pública federal para el logro de sus objetivos y funciones para las que fueron creadas.

II.1. Base Constitucional

En la legislación mexicana, existen diversas disposiciones que regulan las compras de bienes y contratación de servicios que realiza el gobierno federal a través de sus dependencias y entidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, desde su promulgación en 1917, quien fundamenta la forma en que las contrataciones del Estado deben realizarse; específicamente es el artículo 134 constitucional,¹¹ la disposición fundamental de la cual se deriva la normatividad en la materia.

El artículo 134 constitucional establece, que en esencia, los recursos económicos de que disponga el gobierno federal, así como sus administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez; y que las adquisiciones, arrendamientos y contratación de obra pública se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de contratación.

¹¹ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada 7-abr-2006.

ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL ¹²

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

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

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

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

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta constitución.

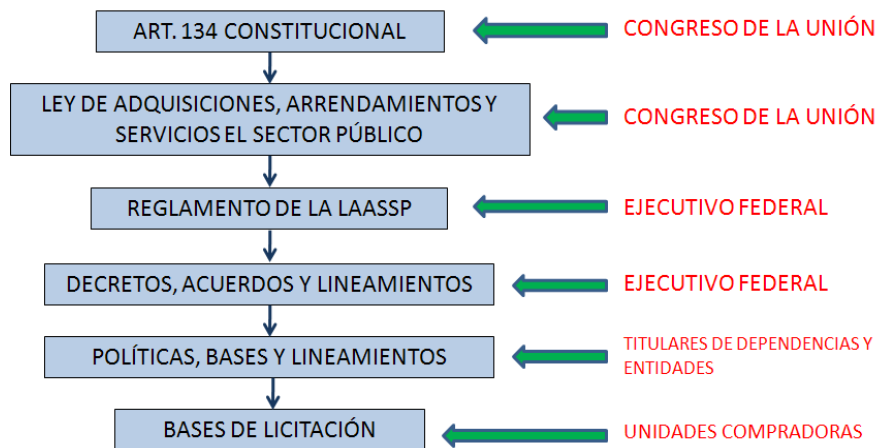
II.2. Ley de Adquisiciones

Del artículo 134 constitucional se deriva la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹³, la cual es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen: las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; los Organismos Descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada 7-abr-2006.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000. Última reforma D.O.F. 28 de noviembre de 2008.

Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales. En resumen, en cualquier procedimiento de contratación en la que se ejerzan recursos federales.



El Reglamento la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹⁴ tiene por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley en la materia, de manera complementaria, el ejecutivo federal establece en él, disposiciones específicas para la adquisición de bienes y contratación de servicios.

Igualmente, el ejecutivo federal, a través de dependencias globalizadoras como la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito público, y la Secretaría de Economía, ha emitido *Acuerdos* y *Lineamientos* con disposiciones normativas, para casos específicos tanto previstos como no previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Por último, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, establecen que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001. Última reforma D.O.F. 30 de noviembre de 2006.

con estos mismos ordenamientos, las políticas, bases y lineamientos para la adquisición y contratación de bienes y servicios que éstas realicen.

Como se observa, con una extensa legislación y regulación, la economía nacional participa del gasto público, la base normativa para la adquisición y contratación de bienes y servicios; busca garantizar la óptima aplicación de los recursos financieros y materiales en las dependencias y entidades de la administración pública, como en el caso específico de la Comisión Nacional del Agua.

CAPITULO III

Estructura, Organización y Funcionamiento de la Comisión Nacional del Agua.

En este capítulo se analiza la estructura y organización de la Comisión Nacional del Agua, una dependencia gubernamental de suma importancia, no solo en el ámbito social al dotar de un servicio básico para la población, sino en el económico, pues no hay actividad económica que no dependa en menor o mayor medida del recurso *agua*.

La Comisión Nacional del Agua, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989; y tiene a su cargo, el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley de Aguas Nacionales y los distintos ordenamientos legales aplicables.¹⁵

III.1. Sus Atribuciones

La Comisión Nacional del Agua es la autoridad encargada de administrar las aguas nacionales y los bienes públicos inherentes, con base en las atribuciones que le otorga la Ley de Aguas Nacionales, y de las cuales sobresalen los siguientes:¹⁶

- “formular el programa nacional hidráulico respectivo, actualizarlo y vigilar su cumplimiento”;
- “fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones. En su

¹⁵ Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.- D.O.F. 30 de abril de 2006.

¹⁶ Ley de Aguas Nacionales.- D.O.F. 1 de diciembre de 1992.

caso, contratar o concesionar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con terceros”;

- “administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales a que se refiere el artículo 113, y preservar y controlar la calidad de las mismas, así como manejar las cuencas en los términos de la presente ley”;
- “programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones para el aprovechamiento integral del agua y la conservación de su calidad”;
- “expedir los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere la presente ley, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua”;
- “promover el uso eficiente del agua y su conservación en toda las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital y escaso”; y,
- “promover y, en su caso, realizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de agua y la formación y capacitación de recursos humanos.”

III.2. Su Organización

De acuerdo con el reglamento interior de la Comisión Nacional del Agua, la Comisión se organiza en dos niveles para el ejercicio de sus funciones, uno Nacional y otro Regional Hidrológico-Administrativo. Los titulares de las unidades administrativas de ambos niveles estarán jerárquicamente subordinados al director general de la Comisión.

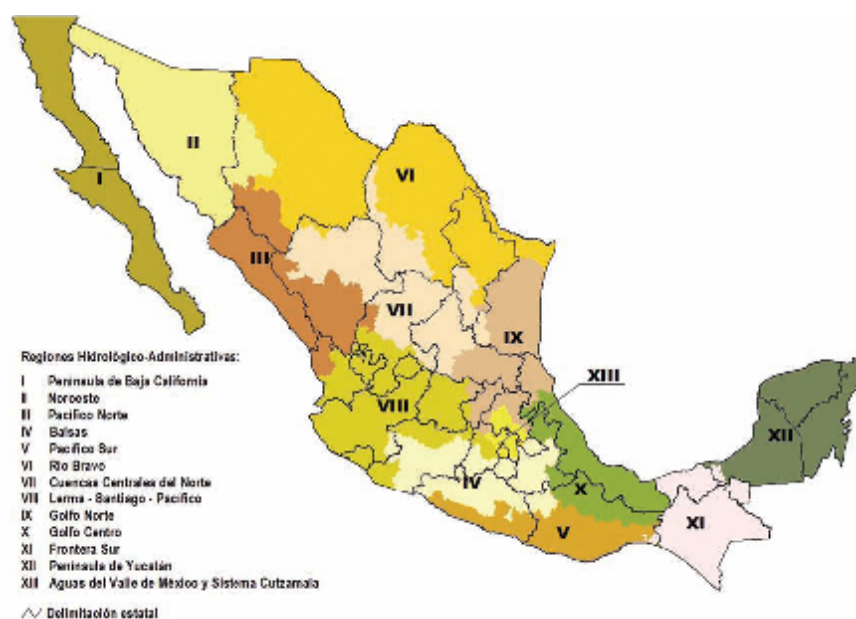
El nivel nacional lo componen las Subdirecciones Generales, con sede en las Oficinas Centrales ubicadas en la Ciudad de México y cuya función radica principalmente en proponer y difundir las políticas, criterios, metodología, herramientas y sistemas a los que se sujetará la organización y funcionamiento de

la Comisión en sus dos niveles de organización; apoyar y dar cumplimiento a las políticas de planeación y programación regional y de descentralización emitidas por el Director General de la Comisión en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes. También aplica las disposiciones generales, políticas, programas, normativa y lineamientos, así como evaluar y verificar su cumplimiento en las materias de su competencia en el nivel Nacional y en el nivel Regional Hidrológico-Administrativo,

En su nivel Regional Hidrológico-Administrativo, el manejo del agua en México se realiza tomando como base las 13 regiones hidrológicas administrativas en que está dividido el país. Las regiones hidrológico-administrativas están formadas por las agrupaciones de regiones hidrológicas conservando municipios completos y para el desempeño de sus funciones, la CONAGUA cuenta con un Organismo de Cuenca en cada una de dichas regiones.¹⁷

La CONAGUA cuenta adicionalmente con las *Direcciones Locales* para auxiliar en el ejercicio de sus funciones, a los Organismos de Cuenca, cuya circunscripción quede comprendida dentro de la entidad federativa de su sede. Los Organismos de Cuenca y Direcciones Locales, tendrán el carácter de autoridades técnicas, operativas, administrativas y jurídicas especializadas dentro de la región hidrológico-administrativa de su circunscripción.

¹⁷ Subdirección General de Programación. CONAGUA.



Fuente: CONAGUA.- Subdirección General de Programación.

En materia de recursos materiales, la Comisión Nacional del Agua cuenta con 44 unidades compradoras;¹⁸ encargadas de adquirir los bienes y contratar los servicios para el desarrollo de las funciones encomendadas a cada unidad administrativa y que corresponden a:

- 13 Organismos de Cuenca
- 20 Direcciones Locales
- 6 Subdirecciones Generales
- 4 Coordinaciones Generales
- 1 Gerencia de Recursos Materiales

III.3. La Gerencia de Recursos Materiales

La Gerencia de Recursos Materiales de la Subdirección General de Administración, es la unidad administrativa encargada de las contrataciones consolidadas a nivel nacional de los siguientes bienes: equipo de computo y telecomunicaciones, equipo meteorológico e hidroclimatológico, equipo de radiocomunicación, vehículos, maquinaria, software, así como otros que por su

¹⁸ Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.- D.O.F. 30 de abril de 2006.

importancia y características sea conveniente, de funciones tales como servicios básicos, servicios de telefonía y telecomunicaciones en el ámbito nacional, y servicios de limpieza, vigilancia, mantenimiento de equipos y vehículos, servicio de fotocopiado y transporte aéreo, entre otros¹⁹.

Adicionalmente, la gerencia de recursos materiales tiene entre sus atribuciones, conferidas por el artículo 20 del Reglamento Interior de la CONAGUA, “Supervisar y controlar la gestión administrativa en materia de recursos materiales por parte de las unidades administrativas de la Comisión en su nivel nacional y evaluar la que realicen los Organismos”²⁰; esto último convirtiéndola la unidad administrativa más importante en materia de recursos materiales de la CONAGUA, no sólo por el volumen de sus adquisiciones de bienes y contratación de servicios, sino por su injerencia directa, ya sea normativa o de supervisión en todos los ámbitos de esta institución.

En cumplimiento a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y como un instrumento normativo adicional de carácter específico, la Comisión Nacional del Agua cuenta con “políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios” (POBALINES), las cuales están en constante actualización, a la par de las reformas y adiciones que en materia de recursos materiales emiten, tanto el poder legislativo como las diferentes *entes* reguladoras en la materia.

Como una herramienta adicional a los procesos de contratación, en el año 2006 la Gerencia de Recursos Materiales implementó el “Sistema de Administración de Compras en Línea” (SACEL), el cual es una herramienta informática que coadyuva al desarrollo y registro de las adquisiciones y servicios de la dependencia y que desde entonces, obedeciendo a las necesidades de los usuarios a nivel nacional, se ha mantenido en constante actualización. Este sistema, actualmente, tiene un

¹⁹ Políticas Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la CONAGUA. 24 de marzo de 2008.

²⁰ Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.- D.O.F. 30 de abril de 2006.

ámbito de aplicación nacional para toda la Comisión, y abarca aspectos como la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones y solicitudes de compra, hasta el compromiso presupuestal de los pedidos y contratos, así como el registro del pago de los mismos.

Durante 2007 se realizaron tres talleres de capacitación a nivel nacional sobre el uso y aplicación del SACEL, con sedes en la Cd. de México, Guadalajara y San Cristóbal de las Casa; en este sentido, debido a la constante actualización del sistema y a la rotación de personal en 2008 se realizaron seis talleres regionales sobre el mismo tema.²¹

La compleja organización de la Comisión Nacional del Agua ha obligado a buscar la eficiencia en los mecanismos de compra, por lo que no solo se ha procurado la centralización de las mismas, sino que también se ha implementado un sistema informático que sirva de herramienta de registro, control y operación en los procesos de contratación; en este sentido, la constante capacitación de los cuadros operativos y de supervisión se hace aún mas exigible; por lo que la capacitación, el intercambio de experiencias y la retroalimentación en el conocimiento de los procesos de compra, deberán ser un objetivo primordial en los cuadros administrativos de la Comisión Nacional del Agua.

²¹ Talleres de actualización SACEL. CONAGUA. Gerencia de Recursos Materiales.

CAPITULO IV

Mecanismos de compra del Estado

A continuación, analizo las disposiciones establecidas, con base en los principios constitucionales, por la Ley y otros ordenamientos para la adjudicación de los pedidos y contratos, los cuales deben ser de estricta observancia de las dependencias y entidades gubernamentales.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento, así como diversos acuerdos y lineamientos emitidos por el ejecutivo federal establecen y regulan los mecanismos de compra del Estado y retomando los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, establece en su artículo 27²², que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de *licitaciones públicas* mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia energética, el uso responsable del agua y demás circunstancias pertinentes de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

Los artículos 26, 41 y 42²³ de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, prevén la aplicación en casos de excepción de los procedimientos de *Invitación a cuando menos tres personas* y de *Adjudicación directa*.

Con base en lo anterior, los procedimientos para la adquisición de bienes y contratación de servicios, están debidamente señalados por las normas descritas; un ejemplo de ello, es el proceso que realiza la Gerencia de Recursos Materiales

²² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Última Reforma publicada.- 28 de noviembre de 2008.

²³ Ver referencia anterior.

de la Comisión Nacional del Agua.

IV.1. Las Licitaciones Públicas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establecen, para las dependencias y entidades de la administración pública federal, a la licitación pública como lo forma en que de manera general, deberán realizarse las adquisiciones y arrendamientos de bienes así como la contratación de los servicios de cualquier naturaleza.

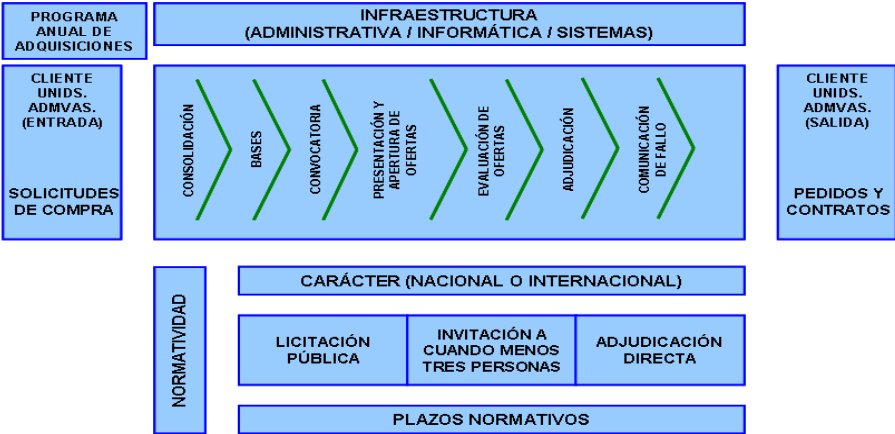
Una definición de la licitación pública es la siguiente: “La celebración de los contratos de obra pública (o de adquisiciones), está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina ‘licitación’, pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación; en base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de carácter público,”²⁴ o bien, de manera simple se puede definir a la *licitación pública* como la concurrencia pública, libre y voluntaria de ofertas sobre un bien o servicio, con base en requisitos, especificaciones y reglas determinadas.

Antes de iniciar un proceso de contratación, es importante realizar la consolidación de necesidades, es decir, la agrupación de bienes o servicios, atendiendo las características de las mismas, por ejemplo agrupar en un sólo proceso de compra

²⁴ Criterio jurisprudencial: visible en la Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Octubre de 1994, Tesis: 1.3ª. A. 572.a; Página 318.

todos los materiales y útiles que se requieran para el funcionamiento de las oficinas, tales como lápices, bolígrafos, hojas de papel, grapas, carpetas, cajas de cartón, entre otros; o bien, formar grupos de bienes atendiendo las características del mercado, como podrían ser bienes de naturaleza distinta pero que en el mercado pueden ser ofertados por el mismo grupo de proveedores, por ejemplo, calzado y ropa; vehículos de carga y pasaje; material de oficina y consumibles para equipos de cómputo. (Ver Cuadro No. 3 Mapa de Proceso de Adquisiciones)

Cuadro No. 3
MAPA DE PROCESO DE ADQUISICIONES



Fuente: CONAGUA.- Gerencia de Recursos Materiales.- Sistema de Gestión de la Calidad.

La consolidación permite a las dependencias y entidades, aprovechar el poder de compra que implica el mayor volumen de bienes a adquirir. A mayor volumen, son mejores las condiciones de compra como por ejemplo, el precio de los bienes y las condiciones de pago.

IV.1.1.Etapas de la Licitación Pública

CONSOLIDACIÓN. Previo a la realización de una licitación, procurar la consolidación de los bienes, con el fin de utilizar volumen de compra como elemento para la obtención de las mejores condiciones.

Considerar grupos de bienes afines o que puedan ser ofertados por el mismo proveedor.

1.- ELABORACIÓN DE BASES.- Deberán contener especificaciones técnicas claras y precisas de los bienes que se requieren y los requisitos que deberán cumplir los licitantes.

No podrán establecerse requisitos que limiten la libre participación de los interesados.

Los artículos 31 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 30 de su Reglamento, señalan los aspectos mínimos que deberán contener las bases de licitación.

2.- CONVOCATORIA.- Publicación en el Diario Oficial de la Federación²⁵ y Compranet²⁶ y puede incluir más de una licitación pública.

El artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala los aspectos mínimos que deberá contener una convocatoria pública.

3.- VENTA DE BASES.- La venta de bases se realiza desde el día de la publicación de la convocatoria, y hasta el sexto día previo al de la fecha prevista de presentación de ofertas²⁷, para lo cual los interesados pueden acudir a la dependencia o entidad convocante, o bien realizar la consulta de las bases y adquirirlas a través del sistema Compranet.

El artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

²⁵ Artículo 30 de la LAASSP.

²⁶ Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, desarrollado por la Secretaría de la Función Pública.

²⁷ Artículo 31 de la LAASSP

Público, establece que en las convocatorias se indicarán los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán consultar obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas.

4.- ACLARACIONES A LAS BASES.- Se da respuesta, en forma clara y precisa, a los cuestionamientos que presenten los licitantes interesados en participar, mismas que se hacen constar en un acta que al efecto se levanta.²⁸

5.- PRESENTACIÓN Y APERTURA DE OFERTAS.- En la fecha y hora señalada en las bases y en la convocatoria, los licitantes presentan en sobre cerrado sus propuestas técnicas y económicas.²⁹

Se abren uno a uno los sobres, con el fin de verificar cuantitativamente el cumplimiento de los requisitos exigidos en las bases de la licitación y se desechan las propuestas que hayan omitido algún requisito.

6.- EVALUACIÓN TÉCNICA.- Las propuestas aceptadas se analizan detalladamente conforme a los criterios de evaluación establecidos en las bases y considerando los requisitos señalados en las mismas.³⁰ La evaluación técnica de las propuestas es responsabilidad del área solicitante de los bienes y servicios.

7.- EVALUACIÓN ECONÓMICA.- La evaluación económica se realiza comparando entre sí, los precios unitarios ofertados por los licitantes.

8.- ADJUDICACIÓN.- El contrato o pedido se adjudicará al licitante que presente la propuesta que cumpla con las especificaciones y requisitos requeridos. Si resulta que dos o más proveedores cumplen con las especificaciones y requisitos requeridos, el contrato o pedido se adjudicará a quien presente el precio más

²⁸ Artículos 33 de la LAASSP, y 34 y 35 de su Reglamento.

²⁹ Artículos 35 de la LAASSP, y 39 de su Reglamento.

³⁰ Artículo 36 de la LAASSP.

bajo,³¹ por lo que en el cuadro comparativo de cotizaciones únicamente se compararán los precios de las ofertas (partida por partida) que cumplan satisfactoriamente con las especificaciones y requisitos exigidos.

9.- FALLO.- En junta pública o por escrito a cada uno de los licitantes, se da a conocer el fallo, en el que informa a los licitantes sobre el resultado de su propuesta, si le fue adjudicado el contrato, o si su oferta fue desechada y las causas que lo motivaron.

El artículo 46 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece los aspectos mínimos que deberá contener el fallo de una licitación pública.

10.- FORMALIZACIÓN DEL PEDIDO O CONTRATO.- Una vez conocido el fallo, convocante y licitante formalizarán el pedido o contrato que se derive.

El artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece los aspectos mínimos que contendrán los pedidos o contratos.

Cada una de las etapas aquí descritas deben cumplir, de acuerdo a las disposiciones normativas con plazos definidos, con el fin de dar transparencia y oportunidad a los procesos, así como garantizar la equidad e igualdad de condiciones a los licitantes participantes, tanto en los procesos de licitación pública como los de invitación a cuando menos tres personas. (Ver cuadro No. 4 Etapas y Plazos de las Licitaciones Públicas).

Como forma de ilustrar lo anterior, a continuación se muestra el cuadro No. 4 que contiene los plazos establecidos para los procedimientos de licitación pública.

³¹ Artículo 36-Bis de la LAASSP.

Cuadro No. 4
ETAPAS Y PLAZOS DE LAS LICITACIONES PÚBLICAS



Nota: En los procedimientos de licitación pública de carácter internacional, el plazo para la presentación y apertura de ofertas será de cuando menos 20 días contados a partir de publicación de la convocatoria; y de 40 días naturales para los procedimientos convocados bajo cobertura de Tratados (Art. 33 Regl. LAASSP).

Fuente: LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

IV.1.2. Carácter de las Licitaciones

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las licitaciones públicas pueden ser de carácter nacional o internacional.

Son nacionales aquellas en las que únicamente pueden participar proveedores nacionales, y los bienes a adquirir son producidos en México y cuenten por lo menos con un 50% de contenido nacional; a este respecto, el ejecutivo federal a

través de la Secretaría de Economía determina casos específicos en los que este porcentaje puede ser menor.

En los procedimientos de carácter internacional, podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes, y para promover una mayor participación de la industria nacional en la proveeduría de bienes al Gobierno Federal, a la vez de contar con un marco regulatorio que fomente la competitividad de las empresas nacionales y por tanto propiciar la creación de empleos³², la norma establece criterios específicos para la instrumentación de licitaciones internacionales, considerando los siguientes supuestos.³³

- ✓ cuando resulte obligatorio, conforme a lo establecido en los Tratados de Libre Comercio suscritos por México;
- ✓ cuando previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;
- ✓ cuando habiéndose realizado un procedimiento de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos establecidos; o
- ✓ cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos, otorgados al gobierno federal o con su aval.

La regla general para las adquisiciones de las dependencias y entidades del gobierno federal como puede observarse son las licitaciones públicas de carácter

³² Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional.- D.O.F. 3 de marzo de 2000. Reformas: 12 de julio de 2004 y 4 de enero de 2007.

³³ Artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

nacional, en las que, únicamente pueden participar proveedores nacionales, los bienes deben ser producidos en México y deben contar con al menos un 50% de contenido nacional.

Una vez definido el carácter de la licitación se procede a elaborar las bases del procedimiento, documento en el que se establecen las condiciones preparadas unilateralmente por la entidad convocante destinadas, tanto a regular el procedimiento licitatorio en sí como a la formulación del contrato a celebrar y su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica, los derechos y obligaciones de las partes, así como especificaciones técnicas y económicas del contrato que se realice, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatario.³⁴

IV.2. Los Casos de excepción

El artículo 134 constitucional establece a la *licitación pública* como el procedimiento, mediante el cual se realizarán las contrataciones que requiera el Estado, y prevé que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dicha condiciones, “las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”; en este sentido; el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, establece, además de la licitación pública, los procedimientos mediante los cuales las dependencias y entidades podrán contratar las adquisiciones, siendo los siguientes:

- Invitación a cuando menos tres personas
- Adjudicación Directa

La forma, términos y supuestos en que estos serán utilizados, están definidos por

³⁴ Criterio jurisprudencial citado.

los artículos 41, 42 y 43 de la referida Ley³⁵.

La suma de las operaciones que se realicen, al amparo de estos supuestos y fundamentados específicamente en el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no podrán exceder del 20% del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario. El Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio, establece los montos máximos de aplicación a los que deberán sujetarse los procedimientos de excepción al amparo de esta disposición.

El artículo 41³⁶ de esta ley establece los supuestos de excepción a la licitación pública, básicamente atendiendo a criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado; estas condiciones, están relacionadas a las características de los bienes, al uso que se les dará, los proveedores de estos, las circunstancias de emergencia, y las características del mercado.

En estos casos, con excepción de los supuestos previstos en las fracciones I, II, y XII, del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la dependencia o entidad, dictaminarán sobre la procedencia de no realizar el procedimiento de licitación pública previsto por la Ley.³⁷

A continuación, menciono algunos de los supuestos que señala el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público más recurridos, para justificar el no realizar un procedimiento de licitación pública:

³⁵ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Citada.

³⁶ De la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

³⁷ Artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Fracción I.	Por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;
Fracción II.	Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;
Fracción III.	Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;
Fracción VII.	Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;
Fracción X.	Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación. Si la materia de los servicios se refiriere a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa;
Fracción XV.	Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

IV.3. Las Compras del Gobierno al amparo de los Tratados de Libre Comercio.

En el año de 1994 entró en vigor el primer Tratado de Libre Comercio de América del Norte, suscrito por los Estados Unidos Mexicanos, en el que sus socios son los Estados Unidos de América y Canadá, el cual incluye un capítulo de compras del sector público (Capítulo X) que regula las relaciones comerciales de una entidad gubernamental con los particulares, de acuerdo a determinadas reglas de aplicación.³⁸

IV.3.1. Tratados Vigentes

México ha suscrito en la actualidad nueve tratados de libre comercio con diversos

³⁸ Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- D.O.F. 20 de diciembre de 1993.

países, que incluyen un capítulo de compras del sector público, las cuales mencionan a continuación:

- ✓ Tratado de Libre Comercio de América del Norte (**TLCAN**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 20 de diciembre de 1993.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Gobiernos de Colombia y Venezuela (**TLC G3**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 9 de enero de 1995. Vigente solo para Colombia a partir del 19 de noviembre de 2006, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2006.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica (**TLC México-Costa Rica**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 10 de enero de 1995.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Bolivia (**TLC México-Bolivia**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 11 de enero de 1995.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Nicaragua (**TLC México-Nicaragua**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 1 de julio de 1998.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel (**TLC México-Israel**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 28 de junio de 2000.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros (**TLCUE**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 3 de abril de 2001.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (**TLC México-AELC**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 29 de junio de 2001.
- ✓ Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón (**TLC México-Japón**), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de marzo de 2005.

En la actualidad México tiene, a través de estos tratados de libre comercio, pactado un capítulo de compras gubernamentales con 38 países, por lo que la aplicación de uno implica la aplicabilidad con los demás, a través del principio de reciprocidad y del trato privilegiado que sustentan dichos tratados.

IV.3.2. Aplicación de Tratados

El ámbito de aplicación de los tratados de libre comercio, en el caso de México, en las compras gubernamentales, esta basado por tres condiciones:

- 1.- Aplica a una determinada lista de entidades o empresas gubernamentales;
- 2.- Que los bienes se incluyan en la lista que aplica para el caso de México; y,
- 3.- El valor estimado de la compra iguale o rebase el valor de los umbrales específicamente determinados.

Deben conjuntarse las tres condiciones para aplicar las disposiciones de los tratados en las compras que realice el Estado Mexicano, a través de sus dependencias y entidades, por lo que en términos de los Tratados de Libre Comercio, los umbrales vigentes para la aplicación de los mismos, son los siguientes:

Cuadro No. 5
UMBRALES PARA TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

TIPO DE CONTRATO	Umbrales en moneda nacional (a)		Umbrales en Dólares Americanos (b)	
	del 1 de enero al 30 de junio de 2008		del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2008	
	TLCAN, TLC México - Israel, TLC México - AELC, TLCUE y TLC México – Japón	TLC México - Nicaragua	TLC México – Costa Rica y TLC México - Bolivia	TLC G3
Contratos de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y contratos de servicios incluidos los relacionados con obra pública				
Dependencias de la Administración Pública Federal	\$740,144.00	\$740,144.00	USD 61,215.00	USD 62,085.00
Entidades Paraestatales	\$3'700,744.00	\$3'700,744.00	USD 306,075.00	USD 310,427.00

Fuente: a) Secretaría de la Función Pública.- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad.- Oficio Circular No. SANC 300/ 026 /2008, del 23 de enero de 2008.
b) Secretaría de la Función Pública.- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad.- Oficio Circular No. SANC 300/ 001 /2007, del 5 de enero de 2007.

En Términos del Anexo 1001.1C, Párrafo 4, del Capítulo X del TLCAN, México utilizará el tipo de cambio del Banco de México. La tasa de conversión será el

valor existente del peso mexicano en términos del dólar de Estados Unidos al 1º de diciembre y 1º de junio de cada año, o el primer día hábil posterior. Las tasas de conversión al 1º de diciembre se aplicarán del 1º de enero al 30 de junio del año siguiente, y la del 1º de junio se aplicará del 1º de julio al 31 de diciembre de ese año.

Asimismo, de acuerdo con el Anexo V, al Capítulo VI; Anexo XVI, al Capítulo V; Anexo X, al Capítulo III, y Anexo 15, al Capítulo 11, del TLC México – Israel; TLC México – AELC; TLCUE y TLC México – Japón, respectivamente, establecen que para otorgar equivalencia al valor actualizado de los umbrales aplicados en el contexto del TLCAN, desde su entrada en vigor, se aplicará el valor actualizado de los umbrales de este último.³⁹

En los procesos de licitación pública de carácter internacional que se realicen bajo la cobertura de los Tratados de Libre Comercio suscritos por México, se dará el trato nacional a los bienes de importación procedente de países socios de México, en virtud de los propios tratados.

IV.3.3. Licitaciones Públicas y Tratados

Existen dos tipos de licitaciones públicas que se realizan al amparo de los tratados de libre comercio, las “Licitaciones públicas internacionales de conformidad con las disposiciones establecidas en los tratados de libre comercio celebrados por los Estados Unidos Mexicanos”⁴⁰, también llamadas “Diferenciadas”; y los “Procedimientos de contratación internacional abiertos a la participación de cualquier interesado y celebrados bajo la cobertura de los capítulos de compras del sector público contemplados por los tratados”⁴¹, comúnmente llamadas

³⁹ Secretaría de la Función Pública.- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad.- Oficio Circular No. SANC 300/ 026 /2008, del 23 de enero de 2008.

⁴⁰ Acuerdo por el que se establecen las reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio.- D.O.F. 28 de febrero de 2003.

⁴¹ Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de

“Licitaciones bajo la cobertura de los capítulos de compras del sector público contemplados por los Tratados de Libre Comercio abiertas a la participación de todos los interesados”.

En las licitaciones “diferenciadas”, únicamente pueden participar proveedores mexicanos y aquellos originarios de países socios de los tratados suscritos por México y los bienes que pueden ofertar deben ser producidos en nuestro país y contar con al menos un 50% de contenido nacional, o bien, los producidos en alguno de los países socios. La determinación de realizar un proceso licitatorio bajo esta modalidad se basa previa consulta a la Secretaría de Economía en la disponibilidad de las “reservas” contempladas en dichos Tratados.

El Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación de las reservas, contenidas en los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos publicado en el D.O.F. el 28 de febrero de 2003, divide las reservas en:

Reserva permanente: Disposiciones que permiten a las dependencias y entidades sujetas exceptuar de las obligaciones de los tratados de libre comercio, ciertas compras por un determinado monto anual.

Reserva transitoria: Disposiciones que permiten a las Dependencias y Entidades sujetas exceptuar de las obligaciones de los Tratados de Libre Comercio, ciertas compras por montos anuales decrecientes o fijos que se agotan en un determinado lapso de tiempo acordado;

Las licitaciones “Abiertas a la participación de todos los interesados” son aplicables en el caso de que no exista oferta nacional o de países con los que se tenga un Tratado de Libre Comercio con un capítulo de compras de gobierno, de los productos o servicios que se deseen adquirir, en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio⁴², y el valor estimado de la compra igual

contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D.O.F. 12 de julio de 2004.

⁴² Artículo 28, fracción III de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Última Reforma.- 28 de noviembre de 2008.

o supere el valor de los umbrales aplicable en el momento de la compra.

En estos casos será aplicable el margen de preferencia previsto por el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para los bienes producidos en México y que cuenten con al menos el 50% de grado de contenido nacional ofertados por licitantes nacionales, con relación a los extranjeros no socios de algunos de los Tratados de Libre Comercio suscritos.

“Los bienes de origen nacional ofertados en los procedimientos de contratación internacional abiertos a la participación de cualquier interesado y celebrados bajo la cobertura de los capítulos de compras del sector público contemplados por los tratados contarán con un margen de preferencia de diez por ciento en el precio cotizado, con respecto a los precios de los bienes de importación no cubiertos por tratados, para efectos de la evaluación económica de las propuestas”⁴³

En la evaluación de las ofertas, y únicamente para esos fines, el margen de preferencia del diez por ciento se aplica al precio de los bienes de importación no cubiertos por los tratados; en este sentido, los productos originarios de alguno de los países socios recibirán trato de nacionales, por lo que contra ellos no aplicará margen de preferencia.

A continuación se muestra un simple ejemplo para la aplicación del margen de preferencia:

OFERTA	NACIONAL	EXTRANJERA
PRECIO \$	108	100
Oferta \$+ M.P.	108	100 + 10% = 110

⁴³ Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D.O.F. 12 de julio de 2004.

El “Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”⁴⁴, describe detalladamente el procedimiento para la aplicación del margen de preferencia previsto por el artículo 14 de la Ley de Adquisiciones.

La aplicación estricta de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás normatividad en la materia contribuyen a la eficiencia y eficacia en la aplicación del gasto público a la vez de garantizar la obtención de las mejores condiciones de compra para el Estado, al establecer mecanismos definidos para los procesos de adjudicación.

La aplicación de los tratados en los procesos de compra del Estado, implica en resumen, el trato nacional a los productos y proveedores de países miembros de alguno de dichos tratados, por lo que en beneficio de la industria nacional es importante la aplicación de las reservas que cada uno de estos prevé siendo importante para ello, el conocimiento de la norma en la materia a fin de buscar en mayor beneficio a los productos nacionales.

⁴⁴ Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D.O.F. 12 de julio de 2004.

CAPITULO V

El Gasto del Estado

V.1. El papel de las compras del Gobierno

En este capítulo se muestra el tamaño y la importancia del gasto que realiza el Estado mexicano, para la adquisición de bienes y la contratación de servicios y su relación respecto al Gasto Total, así como la forma en que trata de apoyar a las Pequeñas y Medianas Empresas nacionales, mediante disposiciones específicas, con base en él.

El gasto previsto por el Estado para cada ejercicio presupuestal, se encuentra definido y detallado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual para el ejercicio de 2007 fue por la cantidad de 2,260,412.5 millones de pesos y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación.⁴⁵

De acuerdo con información proveniente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), contenida en la “Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007”⁴⁶, el Gasto Total Programable en 2007 fue de 1,408,761.9 millones de pesos, esto es el 62.32% del presupuesto total de la Federación, equivalente al 11.92% del Producto Interno Bruto (PIB)⁴⁷.

Específicamente en materia de *recursos materiales* el gasto programable ascendía a la cantidad total de 71,575.3 millones de pesos, esto es el 5.08% del gasto total programable y el 0.61% del PIB, respectivamente. (Ver cuadro No. 6 Gasto Programable).

⁴⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. D.O.F. 28 de diciembre de 2006.

⁴⁶ Gasto Programable de los Ramos y Dependencias en Clasificación Económica – Administrativa.- Ejercicio 2007

⁴⁷ PIB 2007.- 11,817,842 millones de pesos (Precios corrientes).- INEGI.-

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=des23&s=est&c=7823>

Cuadro No. 6
 GASTO PROGRAMABLE (RECURSOS MATERIALES)
 EJERCIDO 2007

CONCEPTO	millones de \$
Materiales y Suministros	9,852.60
Servicios Generales	56,897.50
Bienes Muebles e Inmuebles	4,825.20
SUMA	71,575.30

Fuente: (SHCP).- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.- Gasto Programable de los Ramos y Dependencias en Clasificación Económica – Administrativa.- Ejercido 2007

El gasto que realiza el Estado a través de sus dependencias y entidades, en la contratación de materiales y suministros, servicios generales y bienes de inversión, es significativo e importante en la composición de la demanda agregada de bienes y servicios.

V.2. Apoyo a las Pymes

Como se mencionó en el Capítulo II (punto II.2.) de este documento, al amparo del Artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podrá adjudicarse la contratación de bienes y servicios de forma directa o a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas. A este respecto resulta importante mencionar que La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente, en el último párrafo del artículo 42 establece lo siguiente:

“Para fomentar el desarrollo y la participación de las empresas nacionales, micro, pequeñas y medianas, las dependencias y entidades procurarán que las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo, sean adjudicadas a aquellas cuando menos el cincuenta por ciento del valor de los contratos.”

Si bien la redacción de este punto lo deja solo al ámbito de una recomendación, al señalar *procurarán*, resulta conveniente recordar que de acuerdo a las cifras mencionadas en el apartado anterior, estamos hablando de aproximadamente de 71,575.30 millones de pesos.

Conforme a las reformas a la Ley en la materia,⁴⁸ aprobadas por el congreso y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2008, a partir de 2 de enero de 2009 será obligatoria la adjudicación de cuando menos el 50% del importe de los pedidos o contratos amparados en los supuestos del artículo 42 de la Ley, a las empresas nacionales, micro, pequeñas y medianas (Pymes).

Lo mencionado en el párrafo supra se resalta la acción del gasto público, que acompañado de una adecuada aplicación de la norma, puede fomentar la economía nacional dando relevancia primeramente a la industria nacional de bienes y servicios, privilegiando la adquisición de bienes producidos en el país, y fomentando de la participación de las pequeñas y medianas empresas.

⁴⁸ Reformas y Adiciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicadas en el D.O.F. el 2 de julio de 2008.

CAPITULO VI

Las Contrataciones de la Comisión Nacional del Agua 2007

A continuación hablaremos resumidamente sobre las contrataciones de la Comisión Nacional del Agua, así como la forma en que fueron ejercidos sus recursos, por cada tipo de procedimiento de adjudicación previsto por la norma.

Como se observa en el cuadro No. 7, para el ejercicio de 2007, la Comisión Nacional del Agua ejerció un presupuesto autorizado total de 31,669.4 millones de pesos; de los cuales, en materia de materiales y suministros, servicios generales y bienes de inversión (capítulos del gasto 2000, 3000 y 5000) erogó un total de 6,684.6 millones de pesos,⁴⁹ es decir casi 20% del total, mientras el resto (80%) se asignó a los rubros previstos en los capítulos restantes.

Cuadro No. 7
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
PRESUPUESTO EJERCIDO 2007
(Pesos)

CAPÍTULO	EJERCIDO
1000	\$3,062,602,010.74
2000	\$409,181,914.31
3000	\$5,864,847,508.67
4000	\$11,037,005,517.22
5000	\$410,524,502.91
6000	\$2,739,841,503.13
7000	\$8,145,366,914.00
TOTAL	\$31,669,369,870.98

Fuente: CONAGUA. Sistema de Información Financiera (SIF). Ejercicio 2007.

VI.1. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

En términos del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAA), que corresponde a los capítulos del Clasificador por Objeto del Gasto, 2000, 3000 y 5000, con excepción de las partidas 3201, 3202, 3403, 3405, 3406,

⁴⁹ CONAGUA. Sistema de Información Financiera (SIF). Ejercicio 2007.

3407, 3409, 3410, 3412, 3418, 3504, 3814 a 3820, 3826 a 3831, 3900, 5105, 5700, 5903, 5904 y 5905,⁵⁰ la Comisión Nacional del Agua ejerció la cantidad de 4,063.9 millones de pesos⁵¹. Como se muestra en el cuadro No. 8, el cual representa el 13% del total de los recursos asignados a dicho sector.

Cuadro No. 8
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES POR CAPÍTULO DEL GASTO 2007
(Miles de pesos)

TOTAL CAPÍTULO 2000	322,169.34
TOTAL CAPÍTULO 3000	3,491,937.01
TOTAL CAPÍTULO 5000	249,813.59
SUMA	4,063,919.94

Fuente: CONAGUA. Gerencia de Recursos Materiales.- Cierre del PAA al 31-diciembre-2007.

VI.2. Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios 2007

El cuadro No. 9 “C.N.A. que muestra cierre del Programa Anual de Adquisiciones 2007” contiene las contrataciones de la Comisión Nacional del Agua por tipo de adjudicación; en estos sentido, de los 4,063.9 millones de pesos ejercidos por la Comisión Nacional del Agua dentro de su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, 1,139.8 millones de pesos se adquirieron a través de procedimientos de licitación pública, al amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, aunque cabe resaltar que 2,354.8 millones de pesos más del 50% fueron ejercidos en pedidos o contratos celebrados con otras dependencias y entidades de la administración pública federal, considerando lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual establece:

“Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley (...).”

⁵⁰ Secretaría de la Función Pública.- Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios de Patrimonio Federal.- Criterio Normativo (www.compranet.gob.mx)

⁵¹ CONAGUA.- Gerencia de Recursos Materiales.- Cierre del PAA al 31 de diciembre de 2007.

Durante el ejercicio presupuestal de 2007, las contrataciones realizadas como excepción a la licitación pública al amparo del artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ascendieron a la cantidad de 264.7 millones de pesos, un 10% los cuales, atendiendo lo señalado en el mismo ordenamiento, se procuraron adjudicar a *pequeñas y medianas empresas* (PyMES).

Cuadro No. 9
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
CIERRE DEL PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES 2007
(Miles de pesos)

	Licitación Pública	Artículo Primero	Excepción	A 3 Personas	Directa	Total Adjudicado
TOTAL OFICINAS CENTRALES	641,775.63	98,939.92	118,096.63	14,448.51	69,909.73	943,170.42
TOTAL ORGANISMOS DE CUENCA	380,559.71	2,185,563.36	100,983.13	10,360.89	111,544.54	2,789,011.63
TOTAL DIRECCIONES LOCALES	117,465.98	80,293.59	75,565.30	867.50	57,545.53	331,737.89
TOTAL GENERAL	1,139,801.31	2,364,796.88	294,645.06	25,676.90	238,999.79	4,063,919.94
PORCENTAJE	28.05	58.19	7.25	0.63	5.88	100.00

Fuente: CONAGUA. Gerencia de Recursos Materiales.- Cierre del PAA al 31-diciembre-2007.

Sin considerar las contrataciones realizadas amparadas por el artículo 1° de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y los casos de excepción amparados por el artículo 41 de la misma, las cuales están debidamente justificadas (ver cuadro No. 9ª), puede observar que la Comisión Nacional del Agua recurrió básicamente a la licitación pública, como forma idónea para la contratación de los bienes y servicios requeridos tal y como lo manda el precepto constitucional en la materia.

Cuadro No. 9a
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
CIERRE DEL PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES 2007
(Miles de pesos)

	Licitación Pública	A 3 Personas	Directa	Total Adjudicado
TOTAL OFICINAS CENTRALES	641,775.63	14,448.51	69,909.73	726,133.87
TOTAL ORGANISMOS DE CUENCA	380,559.71	10,360.89	111,544.54	502,465.14
TOTAL DIRECCIONES LOCALES	117,465.98	867.5	57,545.53	175,879.01
TOTAL GENERAL	1,139,801.32	25,676.90	238,999.80	1,404,478.02
PORCENTAJE	81.15	1.83	17.02	100.00

Fuente: CONAGUA. Gerencia de Recursos Materiales.- Cierre del PAA al 31-diciembre-2007.

Respecto de los capítulos del Clasificador por objeto del Gasto, los 4,063.9 millones de pesos ejercidos por la Comisión Nacional del Agua dentro de su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, sobresale lo ejercido en el rubro de *servicios generales* (Cap. 3000), el cual ascendió a 3,491.9 millones de pesos, es decir el 80%, está representado en su mayoría, por 2,282.5 millones de pesos, por concepto de erogaciones del Organismo de Cuenca de Aguas del Valle de México⁵², explicado principalmente por el consumo de energía eléctrica, requerido por el Sistema Cutzamala y que se contrata directamente con la Comisión Federal de Electricidad.

En materia de adquisición de bienes, la Gerencia de Recursos Materiales de la CONAGUA realizó, en este ejercicio de 2007 de manera consolidada adjudicaciones por un monto total de 308.7 millones de pesos⁵³, a través de 26 licitaciones públicas, que adjudicaron 299.4 millones de pesos; 11 procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, adjudicando 4.1 millones de pesos; y 34 de adjudicación directa, que asignaron 5.2 millones de pesos, con los que dio atención al 100% de las solicitudes de compra recibidas⁵⁴, lo que arrojó economías de aproximadamente 38.5 millones de pesos con relación a los montos estimados para la adquisición de bienes.

Como puede observarse en las cifras antes señaladas, la aplicación de la normatividad prevista en la materia, contribuyó a la aplicación eficiente de los recursos y permitiendo obtener los bienes y servicios requeridos con las mejores condiciones de contratación.

⁵² CONAGUA.- Gerencia de Recursos Materiales.- Cierre del PAA al 31 de diciembre de 2007.

⁵³ CONAGUA. Gerencia de Recursos Materiales.- “Registro de Licitaciones Públicas 2007” y “Registro de Invitación a Cuando Menos Tres Personas y Adjudicación Directa 2007”.

⁵⁴ CONAGUA. Gerencia de Recursos Materiales.- Prontuario Mensual. Diciembre de 2007.

CONCLUSIONES

Corresponde al Estado mexicano la conducción del desarrollo económico utilizando, entre otros mecanismos, el gasto público en el fomento de las actividades económicas, por lo que a través de éste, el Estado provee de infraestructura pública, servicios educativos, servicios de salud, defensa nacional, seguridad pública, y una estructura administrativa, política y legal que sostiene al proceso económico desarrollado por el país.

Parte importante del gasto del Estado es el que se realiza en la adquisición y contratación de bienes y servicios, el cual, atendiendo a principios básicos consignados en la Constitución debe realizarse con eficiencia, eficacia y honradez, asegurando las mejores condiciones de contratación en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

La dinámica que caracteriza a la normatividad en materia de adquisiciones y servicios, por sus constantes reformas y modificaciones, requiere servidores públicos comprometidos, en constante capacitación. Actúen con estricto apego a la norma y de forma transparente, anteponiendo siempre los intereses de las dependencias o entidades a que pertenecen, que contribuyan a la eficiencia y eficacia en la aplicación del gasto público, garantizando, a la vez obtención de las mejores condiciones de compra para el Estado.

Por lo anterior, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, conjuntamente con la demás normatividad en la materia, establece los mecanismos que aplican a las operaciones para adquisición de bienes y contratación de servicios, mismos que podrían parecer en exceso reguladas; sin embargo, estas regulaciones están orientadas a dar eficiencia y transparencia al uso de los recursos del Estado en la obtención de bienes y servicios lo que no es del todo suficiente, sin la adecuada intervención de los servidores públicos encargados de la ejecución y vigilancia de los procesos.

Por otra parte, sobresale la función del Estado para fomentar la economía nacional cuando privilegia, en primer término a la industria nacional de bienes y servicios, al establecer condiciones para obtención de bienes producidos en México a través de licitaciones de carácter nacional y de la aplicación de un margen de preferencia en procedimientos de participación internacional, y en segunda instancia, con el estímulo a la pequeñas y medianas empresas a través de criterios claros para la adjudicación de contratos.

La Comisión Nacional del Agua es un claro ejemplo de eficacia, eficiencia y transparencia en sus procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, lo cual se logró, gracias a la implementación de programas de capacitación y de sistemas informáticos de mejora continua y aplicación estricta de la normatividad, aunado a políticas de delegación de funciones prevista en su Reglamento Interno y en las “Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios” de la CONAGUA.

En los procesos de contratación de la Comisión Nacional del Agua, y específicamente en los realizados por la Gerencia de Recursos Materiales, se ha buscado en todo momento las mejores condiciones disponibles de contratación en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, ciñéndose a lo que señalan, los principios básicos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto.

Con base en lo anterior, la eficiencia de los mecanismos de compra del Estado y el óptimo desempeño del gasto en adquisiciones del gobierno y su impacto en la actividad económica, radica básicamente en:

- la adecuada programación y planeación de las compras por parte de las áreas responsables de la ejecución de las acciones de las dependencias, esto es definir con la debida anticipación sus necesidades de bienes y

servicios y por tanto la solicitud oportuna de los mismos;

- la definición concreta de los requisitos y especificaciones técnicas de los bienes y servicios requeridos, de acuerdo a las necesidades reales y a las condiciones prevalecientes en el mercado;
- en la disposición de los recursos financieros, lo que significa contar en tiempo y forma con los recursos financieros y las autorizaciones presupuestales para, primeramente iniciar los procesos de compra, y posteriormente atender los compromisos de pago que se deriven de las contrataciones;
- una constante capacitación de los servidores públicos que intervienen en las diferentes etapas de los procesos de contratación, atendiendo la dinámica que la propia normatividad impone, y
- en la estricta aplicación de la normatividad vigente en la materia.

Un mayor gasto del Estado puede representar un importante estímulo a la economía nacional, si los recursos se ejercen con responsabilidad, honradez, oportunidad y transparencia; en este sentido un problema manifiesto en los procesos de contratación, es la disponibilidad oportuna de los recursos financieros, por lo que la experiencia muestra que importantes proyectos de inversión se ven frenados, o incluso fracasan, antes de su ejecución debidos a la tardía disponibilidad de estos por parte de las dependencias y entidades. Es sabido que la economía repunta cada año durante los segundos semestres de cada ejercicio presupuestal, que es cuando se concluyen la tramitación de autorizaciones de inversión por parte de las dependencias globalizadoras, dada la excesiva regulación que esto implica; sin embargo, el tiempo restante, y debido a que nuestra ejecución presupuestal es anual, a veces resulta insuficiente para realizar un procedimiento licitatorio de contratación adecuado, además esto no

contempla el tiempo que se requiere la fabricación y suministro de los bienes adquiridos.

Aunado a lo anterior, y si bien es cierto que a este respecto existe la posibilidad de autorizaciones multianuales para el ejercicio de los recursos, la excesiva tramitología y la deficiente preparación y conocimiento de las normas, por parte de los ejecutores del gasto restan posibilidad de llevar a cabo y concluir con éxito grandes proyectos de inversión.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la demás normatividad aplicable en la materia puede tener deficiencias, sin embargo, esto no debe ser motivo para desalentar la actividad económica o bien en el peor de los casos buscar un interés particular, al contrario, corresponde a los servidores públicos actuar con responsabilidad y promover el perfeccionamiento de las normas en busca del interés general.

El Ejecutivo Federal, a través de sus instancias debe instrumentar consultas y mesas de trabajo para la mejora continua de la Ley y demás regulaciones así como de los procesos de contratación.

Finalmente se debe procurar la formación de los cuadros perfectamente capacitados, no solo normativamente, sino dentro de una mística de servicio público en la que se privilegie la calidad de éste. Estoy convencido de que el recurso humano es básico y primordial, para el adecuado ejercicio de los recursos presupuestales, y para la obtención del siempre inconcluso proceso de desarrollo económico de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA.

- Joseph E. Stiglitz.- La Economía del Sector Público. 3ª edición.
- Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. INAP. Coordinador: Ernesto Enríquez Rubio.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.- Gasto Programable de los Ramos y Dependencias en Clasificación Económica – Administrativa.- Ejercido 2007
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. D.O.F. 28 de diciembre de 2006
- José Ayala Espino.- Economía del Sector Público Mexicano.- 2ª edición.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada 7 de abril de 2006.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000 y reformada mediante decretos publicados en el D.O.F. el 13 de junio de 2003. el 7 de julio de 2005, 21 de agosto de 2006, y el 20 de febrero de 2007, 5 de septiembre de 2007, 1 de octubre de 2007, 2 de julio de 2008 y 28 de noviembre de 2008.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001 y reformada mediante decretos publicados en el D.O.F., el 30 de noviembre de 2006.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2006.
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Octubre de 1994.
- Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de contratación de carácter nacional.- D.O.F. 3 de marzo de 2000. Reformas: 12 de julio de 2004 y 4 de enero de 2007.
- Acuerdo por el que se establecen las reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio.- D.O.F. 28 de febrero de 2003.
- Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter

internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D.O.F. 12 de julio de 2004.

- Ley de Aguas Nacionales.- D.O.F. 1 de diciembre de 1992.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua.- D.O.F. 30 de abril de 2006.
- Políticas Bases y Lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la CONAGUA. 24 de marzo de 2008.
- CONAGUA.- Gerencia de Recursos Materiales.- Cierre del PAA al 31 de diciembre de 2007.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).- D.O.F. 20 de diciembre de 1993.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Gobiernos de Colombia y Venezuela (TLC G3).- D.O.F. 9 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica (TLC México-Costa Rica).- D.O.F. el 10 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Bolivia (TLC México-Bolivia).- D.O.F. 11 de enero de 1995.
- Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Nicaragua (TLC México-Nicaragua).- D.O.F. 1 de julio de 1998.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel (TLC México-Israel).- D.O.F. 28 de junio de 2000.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros (TLCUE).- D.O.F. 3 de abril de 2001.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (TLC México-AELC).- D.O.F. 29 de junio de 2001.
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón (TLC México-Japón).- D.O.F. 31 de marzo de 2005.