



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“IMPACTO DE LA REFORMA REGULATORIA BASE CERO 2010,  
EN LA NORMATIVIDAD DE LAS COMPRAS  
GUBERNAMENTALES”**

**T E S I S**

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

**PRESENTA**

**AGUSTÍN ZAVALA GONZÁLEZ**

**ASESOR: PROF. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ FRAGOSO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014**





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.

*La Voluntad es la facultad de desear y querer. La Voluntad es la gemela de la Inteligencia: mientras ésta es la facultad pasiva e iluminativa de nuestro ser, la que determina y guía nuestros juicios, la Voluntad es aquella facultad activa por excelencia, que nos impulsa a la acción, traducéndose en esfuerzo constructor o destructor, según la particular dirección de la inteligencia.*

Aldo Lavagnini

## **AGRADECIMIENTOS:**

Le agradezco a Dios por dejarme creer en él más allá de toda lógica y por la oportunidad misma de vivir y de decidir.

A mis padres Enrique Zavala Lemus y Norma González Trejo, aprovecho para agradecerles y decirles que mi alma estará eternamente en deuda con ellos, por todo el apoyo, por todas las herramientas, por todo el cariño, consejos y valores que me han brindado a lo largo de mi vida.

A mis hermanos; Isabella, Enrique, Emilio y Zara con quienes he crecido, con quienes he vivido y con quienes caminaré por siempre, gracias por estar a mi lado y apoyarme siempre, me permitiré mencionarlo tal vez por vez primera en mi vida, a ustedes y a mis padres los amo.

Al profesor José Luis Gutiérrez Fragoso, le agradezco profundamente por ser parte de este proyecto, así como por su apoyo, sus consejos, su esfuerzo y su tiempo. Para usted mi más grande admiración por su profesionalismo, sabiduría, compromiso y calidad humana. Le agradezco por dejarme conocerlo tanto profesional como personalmente. Gracias por todo.

A los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Raúl Cisneros Guzmán, Gabriel Díaz y Olmedo, Francisco Segovia Hernández y Enrique Varas Gómez que llevaron a cabo la revisión de este trabajo, gracias por todos sus comentarios y enseñanzas.

Al Lic. Andrés Rivera Zarate, de la Secretaría de Educación Pública gracias por creer en mí. Así como también a mis compañeras Leticia Reyes y Nancy Canjura.

A mis mentores en el Instituto Mexicano del Seguro Social; Mtro. Manuel F. Larrainzar Guerra y al Lic. Juan David Cabrera, gracias por su alegría, experiencia y conocimientos compartidos.

Agradezco a mi amada Universidad Nacional Autónoma de México, Institución que me ha dado todo; sueños, realidades, sabiduría, amor, amistad, conciencia, esperanza y libertad, no solo emana de mi un sentimiento fiero de pertenencia a la Institución, sino también de retribución y de lucha para el mejoramiento de las condiciones sociales de mi pueblo y de mi Estado, quienes a través de su esfuerzo me han dado la oportunidad de una educación gratuita.

Por último y porque he decidido finalizar los agradecimientos con ella, gracias Erika Garrido Toral, no solo por el apoyo brindado en la realización de este trabajo, sino por toda la confianza, esperanza y amor que depositas en mi persona, eres un sustento fundamental en mi vida.

## ÍNDICE

Introducción.....	4
CAPÍTULO UNO. EL ESTADO Y LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES .....	11
1.1 El Estado .....	11
1.1.1 La función de Estado y la función jurídica .....	13
1.2 Gobierno y Administración Pública .....	17
1.2.1 El gobierno en México según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	18
1.2.2 Administración Pública .....	19
1.3 Gestión pública.....	21
1.3.1 Concepto de gestión pública .....	24
1.3.2 Macro gestión y micro gestión.....	24
1.3.3 Manejo de recursos y trámites, así como del buen gobierno.....	27
1.3.4 Reforma administrativa.....	29
1.3.5 Reforma regulatoria base cero.....	33
1.4 Compras gubernamentales.....	35
1.4.1 La Importancia de la compras gubernamentales .....	37
1.4.2 Tipos de compras .....	38
1.4.3 Procedimiento administrativo de compras gubernamentales.....	39
1.5 Síntesis.....	40
CAPÍTULO DOS. SISTEMA NORMATIVO DE COMPRAS GUBERNAMENTALES; LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS PÚBLICOS Y SU REGLAMENTO.....	42
2.1 Sistema normativo de compras gubernamentales .....	42
2.1.1 Sistema normativo de compras gubernamentales en la administración pública.....	43
2.2 La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; estructura básica, objetos y sujetos obligados .....	47
2.2.1 Planeación, programación y presupuestación.....	53
2.2.2 De los procedimientos de contratación.....	56
2.2.2.1 Investigación de mercado.....	57
2.2.2.2 Principios de igualdad en los procedimientos de contratación .....	58
2.2.2.3 Licitación pública .....	58
2.2.2.4 Testigo social.....	63
2.2.2.5 De las excepciones a la licitación pública; invitación a cuando menos tres personas.....	64

2.2.2.6 Adjudicaciones directas.....	66
2.2.3 Contratación .....	67
2.2.4 De la información y verificación.....	71
2.2.5 De las infracciones y sanciones.....	73
2.2.6 De la solución de controversias .....	73
2.3 Síntesis.....	76
<b>CAPÍTULO TRES. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA REGULATORIA; REFORMA BASE CERO; Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.....</b>	
3.1 Simplificación administrativa.....	77
3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	78
3.1.2 Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012.....	80
3.2 Reforma regulatoria base cero .....	84
3.2.2 “10 Puntos para Transformar a México” .....	85
3.2.3 Servicios y trámites .....	89
3.2.4 Líneas de acción de la reforma regulatoria base cero .....	89
3.3 Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.....	90
3.3.1 Estructura del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público .....	92
3.4 Síntesis.....	95
<b>CAPÍTULO CUATRO. IMPACTO DE LA REFORMA REGULATORIA BASE CERO 2010, EN EL SISTEMA NORMATIVO DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES DE BIENES Y SERVICIOS .....</b>	
4.1 Implicaciones de la reforma regulatoria base cero.....	97
4.2 Retomando los objetivos; análisis de los objetivos generales y específicos.....	98
4.2.1 Objetivos generales.....	98
4.2.1.1 Análisis de los objetivos generales.....	100
4.2.1.2 Análisis de los objetivos específicos .....	111
4.3 Los objetivos y la mejora gubernamental.....	128
4.4 Síntesis.....	128
CONCLUSIONES.....	129
ANEXO 1 .....	140
ANEXO 2 .....	145
REFERENCIAS .....	147

Bibliografía.....	147
Fuentes hemerográficas y revistas.....	148
Fuentes oficiales y Leyes.....	148
Fuentes electrónicas y páginas web.....	149



## Introducción

Nuestra realidad, nuestras vidas y toda actividad que realicemos se encuentran definidas y determinadas por la figura del Estado, “no hay individuo, empresa u organización cuyas decisiones puedan ser ajenas a –lo público- o –lo estatal-”.<sup>1</sup>

Muestra de ello, es el papel económico que adoptan los Estados. A finales del siglo XX “los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) dedican más de un 40% de sus rentas nacionales en actividades públicas”,<sup>2</sup> producto de lo anterior se trasladan rentas y riquezas al sector social y privado, sin embargo, el papel de éste va más allá pues también actúa como un ente regulador; dicta leyes las cuales impactan las relaciones que existen al interior del mismo, por lo cual, determina directa o indirectamente todas las relaciones en sociedad.

El papel y las acciones que lleva a cabo el Estado en el seno de la sociedad para efectos de la presente investigación lo llamaremos la “actuación pública del Estado”. La actuación pública que realiza el ente estatal a través del gobierno y que impacta en la sociedad, depende de los objetivos propios de éste, los cuales se abordarán más adelante.

Toda acción de Estado actualmente se define y lleva a cabo bajo los criterios de la denominada “gestión pública”. La gestión pública nace como una necesidad por parte del Estado y de su gobierno por atender de mejor manera los problemas y demandas sociales, producto de una severa crisis de gobernabilidad a la cual se enfrentaron las principales naciones del mundo, la cual tuvo sus inicios desde mediados de la década de los setenta del siglo XX.

Producto de la crisis se redefinió la función y el papel estatal en los asuntos públicos, modificando también las formas y principios que sustentaban la labor gubernamental, parte de la redefinición del Estado recae en la mejora de la administración pública, como ente principal en la ejecución del poder estatal.

---

<sup>1</sup> Albi Ibáñez, Emilio; López Casanova, Guillem, *Gestión Pública, fundamentos, técnicas y casos*, Ed. Ariel, España, 1997, p. 19.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 19.

Lo anterior da la pauta para establecer que actualmente el gobierno se maneja, entre otros, bajo criterios de; eficacia, eficiencia y economía en su actuar, es decir, que debe atender los problemas públicos de la mejor manera posible y con el máximo aprovechamiento de recursos.

Al respecto, cabe mencionar que toda reforma administrativa o aquellas que impacten en el aparato gubernamental del Estado plantean la modificación de la administración pública dependiendo de las necesidades y problemáticas de cada país o situación social específica, bajo el principio de “lograr la máxima eficiencia de la coordinación”,<sup>3</sup> en la búsqueda de la mayor eficacia para la resolución de problemáticas y demandas de la sociedad, por lo que el gobierno se mantiene en una constante labor de adecuación y reforma de sus funciones, a través de las cuales cumple con sus objetivos y metas.

Sin embargo, por el momento debemos advertir que, para la presente investigación nos enfocaremos sólo en la función de compras que realiza el Estado a través del gobierno, toda vez que aquella, vista como acción pública termina por impactar en la consecución de los objetivos estatales, a la vez mantiene una incidencia en el desarrollo de la sociedad, lo cual nos arroja una primera aproximación de su importancia.

La función de compras resulta ser indispensable para el desarrollo y funcionamiento del gobierno, y se convierte en instancia determinante en el funcionamiento del mismo, ya que es a través de aquella que se provee al gobierno de materiales, recursos y servicios los cuales le son imprescindibles para cumplir con sus funciones.

En síntesis, podemos hacer mención que las compras gubernamentales son parte fundamental de cualquier gobierno, las cuales bajo el modelo gubernamental actual deben estar definidas por criterios de economía, eficacia y eficiencia que aseguren el mejor funcionamiento administrativo.

A la vez, la función de compras gubernamentales es sujeta de una serie específica de normatividad que regula cada una de las acciones por las cuales se lleva a cabo. Lo anterior, ya que todo acto gubernamental, y en específico

---

<sup>3</sup> Reyes Ponce, Agustín, *Administración Moderna*, Ed. Limusa, México, 2010, p. 9.

de la función ejecutiva, debe ser considerado como acto sujeto de derecho público, en particular del derecho administrativo, el cual puede ser entendido como “la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública”,<sup>4</sup> así nos encontramos ante el hecho de que la función de compras cuenta con toda una serie de normatividad que le da sustento legal.

Lo anterior, debe entenderse como el marco normativo en materia de compras gubernamentales, el cual en nuestro país ha sido objeto de una serie de reformas de tipo gerencial, las cuales buscan la desregulación en la materia, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (de ahora en adelante Programa de Mejora de la Gestión) y más recientemente con la Reforma Regulatoria Base Cero (de ahora en adelante también reforma). Ésta última trajo consigo la implementación de nueve Manuales de Aplicación General, los cuales impactaron las principales funciones gubernamentales del Ejecutivo Federal, entre las cuales se encuentra la referida función de compras.

La Reforma Regulatoria Base Cero, fue anunciada en el marco del tercer informe de Gobierno del entonces presidente C. Felipe Calderón Hinojosa en 2009 e implementada en 2010. En nuestra materia se expidió el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 2010 y cuya última reforma data del 21 de noviembre de 2012 (de ahora en adelante también manual de aplicación general o manual).

Durante los párrafos que anteceden, hemos dicho que los manuales de aplicación general impactaron las principales funciones del gobierno, sin embargo, para continuar con nuestro análisis debemos acotar que es lo que vamos a entender por impacto, toda vez que, a partir de qué concibamos por

---

<sup>4</sup> García Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 1ª Edición, México, 1940, p.139.

aquél podremos determinar cómo se afectó o qué repercusiones trajeron consigo la implementación de los manuales en las principales funciones gubernamentales, para nuestro caso en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios.

*Impacto*, según el Diccionario de la Real Academia Española puede ser entendido como el choque de un proyectil o de otro objeto contra otro; como la huella o señal que deja; o como el efecto producido en la opinión pública por un acontecimiento, una disposición de la autoridad, una noticia, una catástrofe, etcétera.

Para efectos de la presente investigación, impacto lo entenderemos como el efecto producido por el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en la normatividad de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios del sector público, con una aclaración fundamental, impacto lo determinaremos en función de los objetivos que el manual establece para sí mismo, es decir, va a impactar la normatividad de las principales funciones gubernamentales, en nuestro caso en materia de compras gubernamentales, sí y solo sí cumple con los objetivos que el propio manual plantea. Por ende, buscamos identificar si el manual cumple con los objetivos que el mismo establece como mecanismos de mejora gubernamental, pues se presupone que el manual tiene incongruencias en el cumplimiento de tales objetivos, por lo que incumple los mismos y no impacta el marco normativo de las compras gubernamentales.

Ahora bien, debemos definir que vamos a entender por incongruencia en el presente trabajo de investigación. La palabra *incongruencia*, según el Diccionario de la Real Academia Española puede ser entendida como el dicho o hecho faltos de sentido o de lógica. Para nuestra investigación incongruencia se entenderá en tanto los objetivos que se plantea la Reforma Regulatoria Base Cero a través del manual de aplicación general no se cumplen, por lo cual no se incide de forma sustantiva en el marco normativo de las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios del sector público.

Teniendo de marco el anterior contexto, podemos mencionar que la presente investigación busca identificar el impacto que conlleva la implementación de la

Reforma Regulatoria Base Cero, a través del manual de aplicación general, en el marco normativo de las compras gubernamentales, a partir de los propios objetivos que plantea el manual como mecanismos de mejora gubernamental. Pues se tiene la presunción de que el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público no impactó de forma sustantiva el marco normativo de las compras gubernamentales de bienes y servicios, toda vez que, tiene incongruencias por lo cual incumplió en la consecución de sus objetivos.

El acotar de esta forma nuestro objeto de estudio se da, ya que, del universo de las compras que realiza el gobierno pueden conglomerarse en dos instancias fundamentales; la primera en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes y servicios de cualquier naturaleza y la segunda en obra pública y servicios relacionados con las mismas, esto de conformidad a que las compras pueden clasificarse en las dos variantes anteriormente establecidas, como se abordará más adelante por la investigación.

La anterior clasificación de las compras gubernamentales prevalece en nuestro país, a nivel federal las contrataciones públicas se dividen de esta forma, las cuales se encuentran especificadas a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, leyes de carácter federal y general que regulan las materias referidas.

Cabe considerar también que, dentro del universo de bienes y servicios que contrata el ejecutivo federal sólo haremos referencia al marco normativo para los sujetos obligados de derecho establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Es importante mencionar el por qué hemos decidido ocuparnos de la función de compras que realiza la administración pública federal, la respuesta es que el poder ejecutivo a nivel federal “por sus funciones propias, y por los servicios que está obligado a proporcionar, es el que en mayor medida demanda y consume bienes y servicios. (...) La Administración Pública Central y

Paraestatal es uno de los órganos del Gobierno de la República que mayor cantidad de recursos económicos ejerce”.<sup>5</sup>

Como referencia se puede citar que para 2011, la contratación de bienes y servicios del sector gubernamental “representan alrededor de 900 mil millones de pesos; es decir, entre 30% y 40% del gasto total del sector público, equivalentes a entre 6% y 10% del PIB nacional. De este monto, las adquisiciones del gobierno federal equivalen a aproximadamente 700 mil millones de pesos”.<sup>6</sup> Lo cual para 2011, significó que solo la función ejecutiva federal ejerció en la materia referida cerca del 20% del gasto total público, toda vez que, según la cuenta de la Hacienda Pública Federal, “el gasto neto total del sector público presupuestario-gasto total menos amortización de la deuda-ascendió a 3 billones 655 mil 756.8 millones de pesos”.<sup>7</sup>

De lo anterior, podemos decir que hemos decidido estudiar uno de los procesos administrativos, que más peso tiene en el manejo de recursos económicos públicos, lo cual nos dejará definir el estado que guarda dicho proceso de forma representativa, en su parte normativa para el ente estatal.

Observando así, si es que la Reforma Regulatoria Base Cero realmente implicó una mejora al marco normativo de las compras gubernamentales. Toda vez que, se presume que los mecanismos que se implementaron a través de la reforma en referencia realmente no impactaron de forma sustantiva en el marco normativo de las adquisiciones gubernamentales de bienes y servicios del ejecutivo federal, por una serie de incongruencias en el cumplimiento de los objetivos que el propio manual de aplicación general como instrumento principal de la reforma establece; y por tanto, tampoco implicó una mejora en el procedimiento administrativo que de la normatividad se desprende.

---

<sup>5</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011, p. 67.

<sup>6</sup> Según cálculos del IMCO en Prieto Palacios, Jana, “Ahorrar en las compras Públicas”, Revista Nexos, núm VII, México, Mayo 2012, p. 8.

<sup>7</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Política de Gasto Público, [en línea], Dirección URL: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2011/documentos/i01/i01d01.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/i01/i01d01.pdf). Consulta 5 de febrero de 2013.

Por lo que, en síntesis podemos establecer que la presente tesis, tiene como objeto principal identificar el impacto al marco normativo, en materia de bienes y servicios del ejecutivo federal, tarea fundamental para el cumplimiento de los objetivos propios del Estado, tras la implementación de una serie de políticas de gobierno que priorizaron la desregulación en la normatividad, como mecanismo de mejora gubernamental, en específico el impacto generado por la Reforma Regulatoria Base Cero y la implementación en 2010 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Para ello, se aborda el tema a través de cuatro capítulos, a desglosar de la siguiente manera; en el primero partimos del estudio del Estado, el gobierno, la gestión pública y el papel de las compras gubernamentales. En el segundo capítulo abordamos el sistema normativo de las compras gubernamentales, así como el estudio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento.

En nuestro tercer capítulo desarrollamos las políticas de simplificación administrativa y mejora regulatoria que se han implementado recientemente en nuestro país, en específico la Reforma Regulatoria Base Cero implementada en 2010 y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En nuestro cuarto capítulo identificamos el impacto de la reforma sobre el sistema normativo de las compras gubernamentales y sus implicaciones a partir de los objetivos del propio manual; y por último, terminamos con las conclusiones de la investigación.

# CAPÍTULO UNO. EL ESTADO Y LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

**“El Estado surgido de la Revolución francesa fue el garante de las libertades; el Estado posterior tuvo que ser el garante de lo social”**

**Juan María Alponete**

## **1.1 El Estado**

El Estado según Herman Heller puede ser observado como “un centro real y unitario de acción, que existe en la multiplicidad de centros de acción reales y autónomos, ya individuales, ya colectivos”,<sup>8</sup> el anterior concepto lo adoptaremos como visión del Estado, sin embargo, para poder entender el real alcance del mismo así como su importancia para nuestro caso, debemos abundar en su estudio y desmembramiento.

Max Weber establece como principal característica del Estado, que éste mantiene “un enlace de dominio de individuos sobre individuos sostenido mediante la legítima violencia”,<sup>9</sup> en la cual para poder sostener dicha condición se presupone que los súbditos o asociaciones al interior del Estado deben acatar la autoridad legítima de quienes ejercen el poder. Para Weber son tres los mecanismos por los cuales se logra esta condición, a los cuales por el momento sólo se harán mención, siendo estos los siguientes; por costumbre; por la facultad de la gracia; y por una legitimidad apoyada en una base legal o jurídica.

Pero a este punto nos encontramos ante la duda de lo que Herman Heller plantea en su obra “Teoría del Estado”, cuál es la verdadera justificación del Estado. Qué es lo que justifica y hace aceptar realmente al ser humano y a la sociedad en su conjunto soportar la coacción estatal a la que refiere Weber y más aún del por qué se deben ofrecer al Estado los máximos sacrificios personales y patrimoniales.

---

<sup>8</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México, 1981, p.220.

<sup>9</sup> Weber, Max, *El Político y el Científico*, Ed. Alianza, México, 1998, p. 27.



La respuesta la encontramos en lo que se concibe como “Función del Estado”, la cual refiere en primera instancia a una relación de necesidad por parte de los miembros que conforman al Estado hacia este último. Esta relación de necesidad se concibe de diferentes maneras, pero en su mayoría siempre recae en el principio fundamental de preservación de sus miembros, el cual es el principal y más elemental argumento del por qué la existencia de la figura llamada Estado.

Platón en su obra “La República”, nos dice “¿No nace la sociedad de la impotencia en que de bastarse a sí mismo se encuentra cada hombre, y de la necesidad que siente de muchas cosas? ¿Tiene alguna otra causa su origen? –Ninguna otra sino ésta-”<sup>10</sup> haciendo referencia a una relación de necesidad por la cual el hombre se conforma en sociedad y mantiene una organización social, a través de la cual se abastece de todo aquello que necesita; seguridad, alimento, vestido o resguardo.

Por su parte, Hobbes nos expone la función más básica del Estado al hacer mención en “El Ciudadano” a ésta, la cual describe a un sentido principal de seguridad y necesidad del Estado como medio para preservar el derecho a la vida por parte del hombre, aún sobre la renuncia a otros derechos básicos los cuales son inherentes al hombre en su condición natural.

Esta misma relación de necesidad la menciona Herman Heller en su justificación del porqué del Estado, sin embargo, para él la relación entre el ente estatal y la sociedad va más allá, ya que lo anterior determina su existencia pero no su justificación plena.

En primer instancia reconoce como función básica del ente estatal y la cual podría ser incluso justificación suficiente del mismo, de que este último busca “la conformación y formación del propio Estado”,<sup>11</sup> satisfaciendo las necesidades básicas a través de la dominación, lo anterior conforma la base de la ya antes mencionada “función de Estado”, sin embargo, para él lo anterior refiere a la explicación de la existencia del Estado más no en la justificación del mismo, la cual se fundamenta en las acciones que desempeña e impacta al

---

<sup>10</sup> Platón, *La República*, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 37.

<sup>11</sup> Heller, Herman, *Óp. Cit.*, p. 234.

interior de la sociedad, y los mecanismos por los cuales son aceptados. De tal manera que el Estado se explica por dar respuesta a las necesidades básicas de la sociedad que lo conforma, y se justifica y acepta a partir de las funciones específicas que realiza en el ejercicio del poder estatal.

### 1.1.1 La función de Estado y la función jurídica

El hecho de que el Estado pueda satisfacer fácticamente los objetivos básicos por los cuales fue creado no implica la sumisión de sus miembros generación tras generación, por eso éste debe buscar los mecanismos bajo los cuales ejercer el poder y preservar su ejercicio para sí mismo.

En palabras de Max Weber diríamos que el Estado como enlace de dominación de individuos sobre individuos “para que se sostenga es necesario, pues, que los súbditos acaten la autoridad que pretenden tener quienes a la sazón la ejercen”<sup>12</sup>.

En palabras de Herman Heller diríamos que el Estado busca crear una necesidad psicológica generación tras generación en sus miembros, buscando mecanismos que le permitan “valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad” de sus miembros dicho mecanismo no es otro sino la denominada “Función Jurídica del Estado”.

La Función Jurídica del Estado debe ser considerada como la necesidad existencial, de que todo poder estatal se convierta en poder jurídico, no sólo en el sentido “técnico-jurídico”, sino en aquella autoridad legítima que obliga a la voluntad moral, justificando el ejercicio del poder para la consecución de fines, justificando “la organización y actuación de la cooperación social-territorial”,<sup>13</sup> argumentando la existencia del Estado como institución y de toda aquella actividad que realice a través de los diferentes instrumentos y formas que para ello éste determine, desde funciones básicas como la de asegurar seguridad a sus miembros hasta tareas específicas como lo son las compras gubernamentales.

---

<sup>12</sup>Weber, Max, *Óp. Cit.*, p. 8.

<sup>13</sup> Heller, Herman, *Óp. Cit.*, p. 235.

Por eso “la consagración del Estado únicamente se hace posible relacionando la función estatal con la función jurídica...Así como el Estado sólo se puede explicar por la totalidad de nuestro ser social, del mismo modo sólo se puede justificar por la totalidad de un ser aceptado por nuestra conciencia moral”.<sup>14</sup>

La función de Estado como la hemos tratado, nos refiere a las funciones que el mismo desempeña de acuerdo a su explicación y justificación de existir, es decir, a las tareas que lleva a cabo para cumplir sus responsabilidades, las cuales las realiza a través de lo que hemos definido como la actuación pública del ente estatal. En síntesis podemos decir que la función de Estado se define por cómo impacta en la realidad social siendo ésta una actividad constante, así pues podemos afirmar que el “Estado es una unidad que actúa en la realidad histórico-social”.<sup>15</sup>

Toda actividad que el Estado realice queda definida por el impacto en la realidad social, toda actividad a realizar por el primero mantendrá una relación de “acción-reacción” en el núcleo de la sociedad, y es por lo anterior que buscamos identificar el cómo y bajo qué criterios se definen tales acciones.

Para Herman Heller “la realidad social es efectividad humana, es realidad efectuada por el hombre”,<sup>16</sup> la realidad social queda determinada por la actividad de los actores políticos y sociales al interior de la propia sociedad, quienes a la vez a través de dichas acciones determinan las decisiones y acciones que lleva a cabo el Estado.

Sin embargo, para Marx y Engels las acciones que llevan a cabo los actores son aquellas que su naturaleza propia les dicta, sus acciones, su “efectividad humana” determina las acciones del Estado y de la propia realidad social y política; “La organización social y el Estado nacen de forma ininterrumpida, de los procesos vitales de determinados individuos, pero no de éstos tal y como los imagina la representación propia o ajena, sino como ellos realmente son, es decir, tal como obran y producen materialmente, tal y como actúan dentro de

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 336.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 85.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 85.

determinados límites y bajo determinados supuestos y condiciones independientes de su albedrío”.<sup>17</sup>

Y es por eso que retomamos la idea de la función jurídica, ya que el propio ejercicio del poder de aquellos en quienes recae el poder del Estado debe estar enmarcado en ciertos límites que aseguren el apego de sus acciones a la función de Estado, para evitar de esta forma que los mecanismos y poderes estatales se encuentren abiertamente a la disposición de la naturaleza humana e intereses propios.

Lo anterior presupone el principio más básico de lo que conocemos como Constitución, por la cual entenderemos la consolidación de la función de Estado y la función jurídica, a través de un ordenamiento escrito o no, mediante la cual se expresa la supra-, sub-, y coordinación entre los miembros de la sociedad y del Estado a partir de la relación entre ellos, estructurando y dando forma a una situación política real.<sup>18</sup>

“El Estado existe únicamente en sus efectos”,<sup>19</sup> afirmación hecha por Heller que refiere a éste como una entidad que impacta en la realidad social, y que no hace otra cosa más que reafirmar la función de Estado como justificación y explicación de la razón de ser del mismo, a través de la cual cumple con sus funciones y responsabilidades.

Las responsabilidades del Estado según José Rafael Castelazo provienen de al menos tres fuentes; “la política, la jurídica y la social”,<sup>20</sup> es decir, que el impacto en la realidad social que debe tener el Estado debe ser en al menos las materias anteriormente referidas.

La responsabilidad política y jurídica se relacionan con la legitimidad del Estado y por ende del gobierno producto de éste, su impacto específico refiere a crear y usar los mecanismos jurídico-políticos para el bienestar social, la cual sería la tercer gran responsabilidad del Estado y en específico la tarea fundamental del mismo.

---

<sup>17</sup> Marx y Engels en Heller, Herman, *Óp. Cit.*, p. 86.

<sup>18</sup> Concepto con base en Heller, Herman, *Óp. Cit.*, p. 267.

<sup>19</sup> Heller, Herman, *Óp. Cit.*, p. 86.

<sup>20</sup> Castelazo R., José, *Administración pública: Una Visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010, p. 4.

En síntesis podemos decir que la tarea y responsabilidad más grande del Estado es procurar el bienestar social, a través de los mecanismos jurídicos y políticos que crea para ello. Cabe hacer la aclaración que lo anterior aún sobre la propia economía, la cual actualmente se encuentra en el centro del poder mundial como instancia detentora de la política y de la realidad social, es decir, la economía como medio del Estado para impactar las condiciones sociales.

Por lo cual más allá de observar al Estado como un ente encargado exclusivamente de la regulación, esto en una visión liberal, debe tener una función activa y de responsabilidad en el desarrollo social, incluso sobre la economía como medio para lograrlas, de tal forma que la responsabilidad actual del Estado “significa asumir justamente, la factibilidad del país en función del bienestar de su población. De esta manera la economía es instrumento de la Política y no al contrario como algunos pretenden”.<sup>21</sup>

La importancia de lo anterior se da en tanto el Estado es real en sus efectos, éste mantiene para cumplir con la función de Estado y por ende sus responsabilidades político-jurídico-sociales, mecanismos a través de los cuales impacta en la realidad por medio de la acción pública estatal.

Si nuestro objeto de estudio son las compras gubernamentales debemos identificar el papel que juegan en el cumplimiento de dichos objetivos, para ello debemos establecer los medios específicos por los cuales se llevan a cabo y la importancia de las mismas para el cumplimiento de estas funciones.

Derivado de lo anterior debemos identificar la real importancia que guardan las compras gubernamentales en la realidad estatal y el sitio que ocupan actualmente en el desarrollo de las funciones estatales, para ello debemos mencionar que el Estado lleva a cabo estas últimas a través de medios específicos los cuales son; el gobierno y la administración pública.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 5.

## **1.2 Gobierno y Administración Pública**

El gobierno en su generalidad puede entenderse y lo será para la presente investigación, como; “la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”.<sup>22</sup>

Sin embargo, debemos acotar que existen dos formas de visualizar al gobierno como; representante y ejecutor del Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas; la primera observa al mismo sólo como la función ejecutiva dentro de los órganos representantes del Estado y la segunda observa al gobierno como la entidad encargada del poder estatal, englobando la función legislativa, ejecutiva y judicial. Para el presente entenderemos gobierno bajo el segundo criterio.

Ejemplo del criterio referido nos lo da José R. Castelazo al decirnos que gobierno es quien tiene la encomienda “de hacer y actualizar leyes (Poder legislativo). Ejecutar sus ordenamientos (Poder Ejecutivo), e interpretar las normas para la aplicación de la justicia (Poder Judicial).<sup>23</sup>

En palabras de Fix Zamudio se define de la siguiente manera; “el gobierno comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado...siendo el conjunto de órganos estatales a los que está conferido el ejercicio de esa misma soberanía”,<sup>24</sup> estos órganos son principalmente el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A partir de la visión anterior debemos entender que el gobierno se define en la realidad social a partir de sus funciones y de su organización, ya que como representante del poder estatal se verá obligado a partir de la función jurídica del Estado, consagrada en la Constitución, a cumplir con una serie de tareas encomendadas a los diferentes órganos de gobierno, justificación de existencia del propio gobierno.

El gobierno entonces refiere a los órganos que representan el poder estatal producto del poder conferido del Estado, a partir de la función general y jurídica

---

<sup>22</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p. 18.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 20.

<sup>24</sup> Fix Zamudio, Héctor en Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p. 33

del Estado, cuya misión no es otra sino la de cumplir con las responsabilidades estatales, quedando definido por estas últimas y por la estructura que crea para lograrlo.

### 1.2.1 El gobierno en México según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hemos dicho que el gobierno se define por sus funciones y su estructura consagradas en la Constitución, en el caso mexicano podemos identificar la presente condición dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 40º, 41º y 49º que a la letra establecen lo siguiente:

*“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

*“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”*

*“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...”*

De los artículos anteriores podemos entender que dentro del gobierno en México, representado por el Supremo Poder de la Federación, se desprende la función ejecutiva la cual como hemos advertido es la encargada de llevar la ejecución real del poder estatal, es decir, lleva a cabo las acciones concretas

necesarias para dar cumplimiento con la función estatal y jurídica, para ello la función ejecutiva lo logra a partir de lo que concebimos como administración pública.

### 1.2.2 Administración Pública

En la división de poderes la función ejecutiva comprende la ejecución y prestación de los mecanismos estatales existentes para el cumplimiento directo de las demandas y necesidades de la propia sociedad, lo anterior a partir de lo que conocemos y entendemos como administración pública.

En cuanto a concepto, la administración pública puede entenderse como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socio-económicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.<sup>25</sup>

La administración pública bajo una visión jurídica nos dice Serra Rojas, se relaciona con las actividades del sector público, en las que su actuar se norma bajo el derecho administrativo rama del derecho Constitucional, cuyo fin no es otro, sino el de la realización del interés general y que en el caso mexicano a nivel Federal puede ser entendida como “una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y no del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.<sup>26</sup>

El fundamento legal básico y constitucional de la administración pública en nuestro país, a nivel federal, lo encontramos en el artículo 90º de nuestra Carta Magna, el cual establece:

*“...La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales*

---

<sup>25</sup> Fernández Ruíz, José, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 2012, p. 279.

<sup>26</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 13ª edición, México, 1985, p. 75.



*de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

Lo anterior no sólo sirve como fundamento constitucional para la existencia de la administración pública, sienta también la estructura organizacional básica del propio Ejecutivo Federal.

En este sentido “la Administración Pública, como garante de los fines del Estado”,<sup>27</sup> va a emplear todos los mecanismos del poder estatal para mantener un impacto en la realidad social, precisamente en la búsqueda de su mejora continua, lo cual entendiendo a todos los órganos producto de la colectividad llamada Estado como un gran conjunto de organizaciones y de individuos, debemos de suponer que una actividad fundamental es la coordinación de esfuerzos, voluntades y recursos para la consecución de dichos fines, de tal manera que la capacidad de atender los problemas de la sociedad y los fines estatales se encuentran en función de la capacidad de manejo de la variable antes descrita -capacidad de coordinación-, por lo cual para conseguir estos objetivos se “requiere de la disciplina administrativa pública para planear, organizar, dirigir y controlar la acción del gobierno en un territorio o en sus parcialidades (municipios, entidades federativas y federación, según sea el caso).”<sup>28</sup>

Lo anterior es de suma importancia para el desarrollo del Estado, toda vez que, la capacidad de atender su funciones y responsabilidades, será definido como la “capacidad de gobierno”, es decir, que esta última refiere a la capacidad del gobierno por atender las responsabilidades estatales, reflejadas en los problemas sociales y públicos (responsabilidad social del Estado). Por lo cual, la capacidad de la administración pública para cumplir sus funciones determina directamente el cumplimiento de la función jurídica del Estado.

En esta lógica un buen gobierno será aquel que pueda atender de mejor manera los problemas públicos, y tenga un mayor grado de impacto en la realidad social, para mejora de esta última (Función de Estado). Actualmente

---

<sup>27</sup> Castelazo R. José, *Óp. Cit.*, p. 8.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 11.

para alcanzar la anterior condición, el gobierno se maneja ante lo que conocemos como “gestión pública”, la cual en palabras de Ricardo Uvalle Berrones “alude al buen gobierno, el cual se caracteriza por su aptitud para conjugar en favor del bien público una vida de civilidad donde sobresale el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones”.<sup>29</sup>

A este punto hemos referido que para que un Estado pueda cumplir con su función y responsabilidad, debe hacerlo a través del gobierno y de la administración pública, donde el buen funcionamiento de las dos últimas categorías depende de la capacidad de atender las problemáticas sociales y generar un impacto positivo en la sociedad, lo cual actualmente se logra mediante el concepto de “gestión pública”, sin embargo, para entender y atender a qué refiere el buen funcionamiento gubernamental y de la administración pública a partir de la gestión pública, debemos introducirnos en dicho concepto.

### **1.3 Gestión Pública**

Los mecanismos bajo los cuales la administración pública da atención a sus finalidades no son permanentes y únicas, actualmente la administración pública se encuentra determinada por un nuevo paradigma gubernamental fundamentado en la llamada “gestión pública”.

“Durante los años ochenta la gestión pública se convirtió en un sector en crecimiento”<sup>30</sup> a nivel mundial, tanto en su conceptualización como en su ejercicio, lo anterior toda vez que hacia la década de los setentas comenzó un serio cuestionamiento mundial acerca de la funcionalidad y de la legitimidad del gobierno como rector y principal actor en casi todas las actividades del Estado, visto este último como un todo.

---

<sup>29</sup> Uvalle, Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, UNAM-FCPyS/UAEM/IAPEM, México, 1997, p. 51.

<sup>30</sup> Metcalfe, Les, *De la Imitación a la Innovación*, en Losada Marrodán, Carlos, Editor, *De burócratas a gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999, p. 47.

Para el caso mexicano, hoy en día es innegable que el modelo gubernamental es muy diferente al existente hace algunas décadas, factores internos como “la centralización de poder y recursos en el ejecutivo, un Estado mexicano que había expandido drásticamente su papel en la economía y que era una de las principales fuentes de inestabilidad económica debido al endeudamiento público y el gasto excesivo”,<sup>31</sup> aunado a un sistema político inmerso en la corrupción e incapaz de dar solución a las demandas y necesidades públicas, dieron como resultado el cuestionamiento político y gubernamental del Estado.

A la vez factores externos como la crisis del modelo económico mundial, sumado a deficiencias estructurales, generaron casi tres décadas de crisis económicas en nuestro país. Así como también el constante endeudamiento público con los organismos internacionales para hacer frente a las propias crisis, obligaron al cambio estructural del Estado mexicano, redefiniendo su papel en el desarrollo económico y social, así como la manera en que tendría que hacer frente a los problemas públicos, “es indudable que la ineficiencia del Estado gestor, del Estado-Patrón, era proverbial, así como su corrupción intrínseca, y ello facilitó las cosas”.<sup>32</sup>

El gobierno comenzó a ser observado como una organización incapaz de seguir resolviendo las necesidades de la población y comprometiendo los recursos económicos y sociales del propio Estado ante el despilfarro y malos manejos de las finanzas públicas, de tal forma que si tomamos el concepto eficiencia entendido este en un sentido económico aplicado al Estado, como el “lograr la máxima eficiencia de las formas sociales”<sup>33</sup> que realizan los agentes económicos, su antítesis sería “la renuncia por parte de los agentes económicos a explotar plenamente las oportunidades de producción e intercambio”.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Del Carmen, Pardo María; Velasco Sánchez Ernesto, *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias Actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, Colegio de México, México, 2009, p. 131

<sup>32</sup> Alponete, Juan María, *La Revolución Ciberespacial y la Privatización del Estado-Nación*, Ed. Rino, 2ª edición, México, 1998, p. 9.

<sup>33</sup> Reyes Ponce, Agustín, *Óp. Cit.*, p. 56.

<sup>34</sup> Castelazo, R. José, *Óp. Cit.*, p. 11

Lo anterior, en suma con una visión organizacional, nos dice que una organización es ineficiente cuando no aprovecha o no usa los recursos que tiene disponibles para la consecución de sus fines, y en tanto otra organización lo logra esta última se considera eficiente. Siendo esto lo que pasó en la realidad estatal de la década de los setenta a la actualidad, se consideró que el sector privado contaba con un mayor grado de eficiencia en el manejo de recursos, medios y coordinación de esfuerzos para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Por lo cual la reforma del Estado y del gobierno producto de la crisis apuntó a un cambio de los instrumentos de gobierno y de administración pública “tradicionales” por la trasposición y uso de técnicas gerenciales usados en el sector privado para el mejor manejo de recursos, y coordinación de voluntades para la implementación de políticas, lo cual a la postre se traduciría en un mayor número de actores y participes en la creación y gestión de las políticas implementadas por el gobierno.

En este momento inicial, la gestión pública se usó como una herramienta que utilizaron los gobiernos alrededor del mundo para el mejoramiento de la administración pública a través de “conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado”.<sup>35</sup> De tal manera que los problemas de las funciones y la estructura del gobierno fueron atendidos entre otros mediante la “privatización, formación de agencias, creación de mercados internos y un conjunto de técnicas de gestión específicas”<sup>36</sup>, según el tipo de mejora buscada en la labor gubernamental.

En síntesis, la gestión pública nace como una necesidad por parte del Estado y de su gobierno por atender de mejor manera los problemas públicos, siendo con la crisis del “Estado omnipresente” que se inicia una reconfiguración del aparato estatal y administrativo, el papel del gobierno en la conformación del Estado cambia, deja de atender directamente con dependencias propias todas las problemáticas públicas, “se establece que un buen gobierno será aquel ...con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la

---

<sup>35</sup> Metcalfe, Les, *Óp. Cit.*, p. 47.

<sup>36</sup> *Ibíd.* p., 79

interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce”.<sup>37</sup>

### 1.3.1 Concepto de gestión pública

Como concepto puede decirse que la gestión pública “se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos”.<sup>38</sup>

La gestión pública plantea una nueva forma de atender los problemas públicos, a través del nuevo papel que adopta el gobierno en su funcionamiento, ya que busca el máximo aprovechamiento de recursos para el mejor logro y satisfacción de las necesidades y demandas públicas que atiende. A la vez, coordina y regula las actividades del Estado en conjunto para la consecución fines específicos y priorizados.

Por lo que a partir de los conceptos a los cuales hemos hecho referencia anteriormente, por concepto de gestión pública para el presente trabajo lo entenderemos como; el uso de técnicas, medios y capacidades que permiten en su conjunto el aumento de la capacidad de gobierno en la atención de la función de Estado, a través del máximo aprovechamiento y coordinación de los recursos y actores estatales.

### 1.3.2 Macro gestión y micro gestión

Los valores básicos que impulsaron a la gestión pública en sus primeros años en resumen pueden definirse como aquello que conocemos como las tres E “economía, eficiencia, eficacia, entendidas éstas como la erradicación del despilfarro, la racionalización de servicios y la especificación de objetivos que

---

<sup>37</sup> Cabrero, Mendoza Enrique, *Estudio introductorio* en Bozeman, Barry Coordinador, *La gestión pública su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 28.

<sup>38</sup> Albi Ibáñez, Emilio; López Casanova Guillem, *Óp. Cit.*, p. 7.

orienten directamente a la resolución de problemas”;<sup>39</sup> el mejoramiento técnico del gobierno para la mejor atención a los problemas de la sociedad.

Sin embargo, la resolución de los conflictos sociales, y de la atención de las necesidades de la sociedad, los cuales sea cual sea el modelo siempre se van encontrar encomendados al Estado y a su gobierno, tales como; la economía, el medio ambiente, la salud o la educación no pueden resumirse en la simple administración y mejora de los procedimientos técnicos en la atención a los mismos.

Los problemas a los que se enfrenta el gobierno y la administración pública son actualmente de una complejidad enorme, toda vez, que los fenómenos a los que busca dar atención cuentan con un gran número de variables que lo vuelven complejo, según sea el caso. Los problemas se interrelacionan y se vuelven interinstitucionales, por lo cual presuponen respuestas de tal magnitud, coordinadas, interinstitucionales en las cuales convergen no solo diferentes órganos del Estado sino también de la sociedad dando respuesta efectiva a dichos problemas.

A la vez, los procesos que se dan al interior del gobierno no sólo buscan dar solución a un gran número de problemáticas públicas específicas y reconocidas por el aparato estatal, se convierten en mecanismo de cambio estructural y estratégico de la sociedad así como de la realidad en su conjunto, es decir, mantienen una incidencia directa en la realidad social.

Sin embargo, los problemas públicos en cuya atención ahora no sólo interfiere el aparato gubernamental sino un conjunto de redes y actores que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes, presupone una complicación de coordinación y de cooperación en la respuesta efectiva a aquellos, siendo ésta la responsabilidad que debe asumir actualmente el gobierno para dar contestación a los problemas y demandas sociales, fundamentos del propio Estado, a través de la gestión pública como mecanismo para realizarlo, siendo este el verdadero alcance de la misma, ya no sólo quedándose en la trasposición de técnicas o de la imitación de éstas,

---

<sup>39</sup> Metcalfe, Les, *Óp. Cit.*, p. 49.

sino en la construcción de nuevas alternativas, reconociendo y coordinando esfuerzos de una sociedad democrática, organizada y plural.

Por ende, la administración pública también se encuentra ante el reto de la coordinación de todas las organizaciones públicas y privadas, ser aglutinador de los diferentes esfuerzos y buscar mecanismos que aseguren la correcta atención de las tareas y funciones que le han sido encomendadas, para de esta forma mejorar realmente la administración pública como tal.

A este punto podemos hacer mención de que la gestión pública traducida “en el dominio de los problemas, los valores, los métodos y las técnicas empresariales”<sup>40</sup> como mecanismo para volver más eficiente la labor técnica del Estado, en la búsqueda de una mejor atención de las problemáticas públicas es una visión sesgada de la misma, (sin que lo anterior demerite de forma alguna la importancia de la eficiencia técnica en el manejo de recursos públicos para la mejor realización de tareas estatales) la gestión pública presupone el desarrollo de técnicas propias y nuevos métodos de atender las contrariedades públicas y las necesidades del Estado mismo, las cuales se presuponen de mayor complejidad que la de cualquier empresa privada.

La gestión pública debe ser vista entonces también como un mecanismo de la propia administración pública que permita coordinar la labor de las instituciones a un nivel que denominamos “macro proceso” el cual “consiste en desarrollar capacidades macro organizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional”, estas nuevas capacidades de “macro gestión” se vuelven necesarias para reorientar la organización y los cambios a gran escala, lo cual se traduciría en la mejora de la atención de los problemas públicos por parte del Estado mismo y de su gobierno.

Sin embargo, no podemos olvidarnos de la primera etapa de la gestión pública, la adopción de técnicas del ámbito privado realmente arrojó avances en los procesos y en la administración específica de las organizaciones, es decir, que dichas técnicas mejoran las “capacidades micro institucionales” de la

---

<sup>40</sup> Gunn, Lewis, *Perspectivas en gestión pública*, en Subirats, Joan, *Selección de textos, Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, España, 1996, p. 55.

administración pública, impactando las formas mediante las cuales se llevan a cabo los procesos específicos y objetivos de cada organización, y que por ende presuponen una mejora en el desarrollo organizacional para el óptimo cumplimiento de funciones, lo cual a la postre incide en el logro de los objetivos organizacionales.

En síntesis, nos encontramos ante una dualidad del impacto de la gestión pública, toda vez que, puede observarse a través de dos partes del mismo concepto, a nivel micro y macro; la primera refiere al mejoramiento técnico y específico en el manejo de recursos e insumos en el actuar del gobierno; la segunda el nivel macro refiere a la capacidad de coordinación de voluntades y esfuerzos, en la búsqueda de respuestas integrales a los grandes problemas públicos de la sociedad, ambas en su conjunto son el verdadero alcance y trascendencia de la gestión pública en la generación de un impacto real en la sociedad, en búsqueda de la máxima eficacia gubernamental.

### 1.3.3 Manejo de recursos y trámites, así como del buen gobierno

La administración pública como toda organización persigue fines específicos dando cumplimiento a las demandas de la sociedad a través del empleo de recursos públicos, entendidos como “el conjunto de organismos y servicios que aplican las políticas sociales. Medios que el Estado pone al alcance de los ciudadanos para garantizar el cumplimiento de determinados mandatos legales”.<sup>41</sup>

Mandatos legales, tales como; la salud, la educación o la seguridad pública, es decir, para cumplir todo aquello a lo cual el gobierno está obligado a realizar por la función jurídica del Estado, lo cual lo cumple principalmente a través de la oferta de bienes y servicios, sin embargo, el gobierno necesita hacerse de los insumos necesarios para gobernar y ofrecer bienes, es decir, necesita adquirir recursos que le permitan cumplir sus funciones, tales como: financieros, tecnológicos, humanos y materiales, por ende, el manejo de recursos públicos resulta fundamental en el cumplimiento de los fines estatales.

---

<sup>41</sup> Enríquez Rubio, Ernesto Coordinador, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. Enfoque Introductorio*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, p. 55.



Actualmente el modelo de gestión pública privilegia tres principios fundamentales en el manejo de dichos recursos; eficacia, economía y eficiencia a los cuales hemos hecho referencia anteriormente, los cuales deben aplicarse a todos los insumos y mecanismos con los que cuente el propio gobierno.

El máximo aprovechamiento de los recursos públicos con los que cuenta la organización implica la generación de mayores resultados a partir del uso racional de los mismos, el cual es el principio económico de competitividad, entendida ésta como; el grado máximo de cumplimiento de los fines estatales “con la mejor elección de medios con que se cuenta (o alternativamente se intenta alcanzar los fines con el menor uso de recursos escasos)...disminuyendo los costos”,<sup>42</sup> principio bajo el cual los recursos se tienen que potencializar para su mayor provecho y aumento de resultados.

La competitividad se presupone como condición indispensable para el logro del máximo aprovechamiento de los recursos, siendo esta característica intrínseca de la propia eficiencia, por lo que lograr el máximo aprovechamiento de recursos implica una transformación de los procesos a través de los cuales se emplean, lo cual no es otra cuestión sino la simplificación, modernización y agilización de tales procesos. Lo anterior, se logra a partir dos variables fundamentales, las cuales serán trascendentales para nuestra investigación; la mejora en la normatividad y en los trámites gubernamentales.

Al depurar los procesos por los que la administración pública convierte los recursos públicos en bienes y servicios en beneficio de la sociedad se logra aumentar lo que consideramos como “capacidad del gobierno”, logrando los mejores modos y formas idóneas de gobernar, lo cual implica un mayor impacto en la realidad social.

El cumplimiento de los objetivos gubernamentales, así como los medios que utiliza para ello determinan lo que se va a concebir como un *buen gobierno*, el cual en una lógica de gerencia pública puede ser entendido, como aquel que sin comprometer el cumplimiento de sus objetivos y metas tenga “eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y

---

<sup>42</sup> Cabrero, Mendoza Enrique, *Óp. Cit.*, p. 8

agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas)”.<sup>43</sup>

Así pues el *buen gobierno* referido al cumplimiento de la atención a las demandas y necesidades públicas, se encuentra íntimamente ligado a los principios y formas de gobierno determinados por el modelo de gestión pública, tanto a nivel micro y macro, pues presupone tanto el mayor aprovechamiento de recursos públicos, como la coordinación de los actores que participan en la resolución de los conflictos en sociedad, lo cual mantiene una incidencia directa en el impacto gubernamental sobre la realidad social, logrando el cumplimiento idóneo de la función de Estado, quedando definido pues la importancia que guarda la gestión pública, sus principios y acciones en la consecución de los fines últimos del Estado.

#### 1.3.4 Reforma administrativa

Es de suma importancia para entender el cómo la gestión pública ha ido transformando la realidad administrativa, gubernamental y estatal, definir de forma genérica cómo se da el cambio o implementación de las técnicas de gestión pública en un país, para de esta forma situar y poder analizar las reformas administrativas de índole gerencial, implementadas en nuestro caso para México, en específico en la materia que nos ocupa, es decir, en compras gubernamentales.

Toda reforma administrativa o aquellas que impacten en el aparato gubernamental del Estado tienen como objetivo “la adecuación de la administración pública a las necesidades y problemáticas que plantea la actual situación del país y del mundo”,<sup>44</sup> en la búsqueda de la mayor eficacia en la resolución de problemáticas y demandas de la sociedad.

La gestión pública, si bien como hemos dicho refiere a una mejora de la actividad gubernamental y en específico de la administración pública como mecanismos de impacto en las condiciones sociales no implican que éstos

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 23

<sup>44</sup> Presidencia de la república, *Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, p. 3.

puedan implantarse automáticamente en las diferentes realidades estatales a nivel mundial.

Derivado de la implementación y de la capacidad de reforma del aparato gubernamental bajo los principios de la gestión pública para el mejoramiento de las condiciones sociales, deriva el éxito y aceptación de las mismas, toda vez que, no se puede hablar de que, por cambios en la dinámica gubernamental, automáticamente se tenga un mejoramiento de las condiciones y desarrollo de aquél y por ende en las condiciones sociales, como hemos advertido el real impacto de la gestión pública se da a nivel de los micro y macro procesos, por lo cual se tienen que generar inercias de cambio reales en el gobierno que transformen la realidad del mismo.

Con lo anterior lo que advertimos es que la gestión pública no es la receta mágica por la cual los gobiernos van a depurar sus funciones, se necesita convertir en una dinámica que modifique desde las conductas e inercias de los servidores públicos, hasta los procesos y regulación de la actividad gubernamental, es decir, modificar las instituciones formales e informales que constituyen a esta última.

La reforma tiene que modificar las estructuras e instituciones gubernamentales, para ello Mauricio I. Dussauge Laguna identifica al menos tres caminos por los cuales tiene que implementarse la gestión pública en un país denominado en “vías de desarrollo” como lo es el nuestro; dichas formas son tres; la primera se denomina por “etapas”, la segunda, que podría llamarse reforma por “saltos”; y la tercera, que sería una “combinación informada”<sup>45</sup> de más de un paradigma gubernamental. Tratemos brevemente cada una de ellas.

El primer modelo de Reforma denominado “por etapas”, refiere a que la modernización administrativa tiene que llevarse a cabo consecutivamente, a través de diferentes etapas de desarrollo de sus estructuras administrativas, ya que en países en vías de desarrollo “se caracterizan por altos grados de

---

<sup>45</sup> Conceptos retomados de Dussauge Laguna, Mauricio, “¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición”, Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos públicos de la Universidad de Chile, núm. 13, septiembre, Chile, 2009.

informalidad, tanto en el ámbito de la economía, como en el funcionamiento de las instituciones públicas”,<sup>46</sup> por lo que, “flexibilizar” un modelo formalista y totalmente apegado a estructuras inflexibles abriría la posibilidad de un mal manejo de recursos públicos y atribuciones gubernamentales, por lo cual se tiene que consolidar en primera instancia un modelo formalista e inflexible, un modelo burocrático con reglas sólidas y determinadas.

Tomando lo anterior como punto de partida para la implementación gradual de reformas administrativas de índole gerencial que abran poco a poco el modelo gubernamental, es decir, que el paso por modelos burocráticos inflexibles “es un requisito necesario antes de introducirse en el uso de herramientas neo gerenciales, que por las condiciones político-administrativas de los países en desarrollo o transición podrían resultar riesgosos”.<sup>47</sup>

La segunda visión es la denominada por “saltos”, la cual nos dice que en los modelos administrativos pueden modificarse tras una reforma profunda en donde “para garantizar la flexibilidad y eficiencia estructurales del sistema administrativo, las organizaciones públicas ya existentes –u otras agencias autónomas que eventualmente podrían ser creadas–, pueden recurrir a los componentes del modelo de ngp (nueva gerencia pública): esquemas descentralizados, en los que las agencias y sus líderes gozarían de mayor libertad/discrecionalidad para gestionar sus recursos”<sup>48</sup> abriendo la posibilidad de atender de mejor manera los problemas públicos.

Lo anterior se da ante la necesidad de cambios inmediatos de los modelos administrativos en la búsqueda de la mejora continua de la realidad gubernamental en la resolución de problemas públicos, es decir, hace referencia a reformas que impactan el todo del cuerpo administrativo, sustentando su implementación y su éxito en el propio cambio de todas las estructuras clásicas administrativas.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 31.

El tercer modo de implementación de las reformas administrativas de índole gerencial, el denominado “por combinación informada”, refiere a un punto medio entre ambas nociones.

El principal argumento del tercer modelo es que el aparato gubernamental actual tiene que atender la realidad económica y política existente, considerando la inclusión de un mayor grado de actores políticos y económicos, reconfigurando su papel en el funcionamiento del Estado, pero a la vez debe tener la fortaleza suficiente para poder garantizar un impacto real en las condiciones sociales del propio Estado, nos encontramos pues ante el hecho de que “se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional”.<sup>49</sup>

Aplicando el tercer modelo de implementación de la nueva gestión pública en México nos encontramos ante un modelo teórico que puede explicar y situarnos en por qué las reformas administrativas de las últimas décadas en nuestro país han seguido un camino consecutivo, es decir, por qué a pesar de haber comenzado una implementación profunda de reformas de índole gerencial desde la década de los ochentas hoy en nuestros días se siguen implantado reformas de mejora administrativa, ya que la mejora gubernamental debe ser vista como una labor constante del Estado, a la vez se explica el que son o no de un mayor grado de profundidad en el impacto burocrático del país.

Ahora habremos de definir por qué se ha recalcado la importancia de la implementación constante de las reformas administrativas de índole gerencial en nuestro país, la razón no es otra sino que estudiaremos el impacto de una reforma específica en una de las tareas fundamentales del Estado mexicano; las compras gubernamentales, función modificada a través de la Reforma Regulatoria Base Cero, la cual habremos de tratar más adelante en la presente

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 38.

investigación, pero que identificamos ha impactado la operación y el marco normativo de la compras gubernamentales que realiza el Estado mexicano.

### 1.3.5 Reforma Regulatoria Base Cero

El impacto que tuvo la Reforma Regulatoria Base Cero en las compras gubernamentales se abordará más adelante, sin embargo, debemos acotar qué vamos a entender por ésta para comprender que pretendía la reforma y la implementación del manual de aplicación general.

Según la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) una Reforma Regulatoria Base Cero “es cuando se deroga toda regulación cuya necesidad no quede justificada, y permanezca sólo aquella que resulte indispensable y se genere un impacto real sobre los ciudadanos y las empresas”,<sup>50</sup> es decir, que por ésta entenderemos la eliminación de todas aquellas normas que no resulten indispensables para un impacto real parte del gobierno hacía la sociedad.

Derivado del concepto adoptado como Reforma Regulatoria Base Cero, para éste trabajo y futuras referencias, el manual va a cumplir con los principios de la reforma en tanto no contenga normatividad previamente existente en otros instrumentos normativos.

Una Reforma Regulatoria Base Cero obedece a que actualmente “la simplificación administrativa se encuentra dentro de la agenda pública de diversos países, principalmente de los miembros de la OCDE y de APEC”,<sup>51</sup> ya que a nivel mundial en los últimos años la desregulación y simplificación administrativa se observa como mecanismo de mejora gubernamental y económica, toda vez que, implica la reducción de costos por concepto de

---

<sup>50</sup> Inducción a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Curso de Inducción*, [en línea], Dirección URL: [http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/17.04.2012/Induccion\\_a\\_la\\_COFEMER.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/17.04.2012/Induccion_a_la_COFEMER.pdf). Consulta 30 de octubre de 2013.

<sup>51</sup> Hernández María, Alejandra; Ruíz, José Armando, *La reforma regulatoria en México como mecanismo para mitigar la crisis económica*, Fundación Preciado, [en línea], Dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/MA\\_JA.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/MA_JA.pdf) Consulta 30 de octubre de 2013.

cumplimiento de las regulaciones que tienen que cumplir los privados, lo cual aumenta el desahogo de trámites gubernamentales, reducción de costos de operación tanto públicos como privados en beneficio de las condiciones de competitividad económica de un país lo cual se “refleja directamente en beneficios para la sociedad y en la eficiencia de los mercados”.<sup>52</sup>

Solo a forma de referente y como parte de un marco contextual de la Reforma Regulatoria Base Cero, habremos de dar como ejemplo los resultados obtenidos tras la implementación de políticas similares implementadas en Corea del Sur y en los Países Bajos.

En Corea del Sur se implementó en 1998 una política de desregulación y simplificación administrativa gubernamental como mecanismo para hacer frente a la crisis económica de 1997 por la cual atravesó el país asiático “el programa tuvo resultados exitosos, siendo que de un total de 11,125 trámites eliminó 48.8% del total, fungiendo como uno de los pilares de la recuperación económica del país”.<sup>53</sup>

Otro ejemplo de políticas de desregulación y simplificación administrativa la encontramos en los Países Bajos, ya que implementaron una metodología denominada Modelo de Costeo Estándar con la cual miden en términos monetarios los costos de la regulación administrativa en su nación, con lo cual estiman que tales costos “representan aproximadamente 3.6% del PIB nacional”, tras la implementación de un programa de desregulación “los costos derivados de las regulaciones se redujeron 25%, teniendo un efecto positivo de 0.9% del PIB”.<sup>54</sup>

De los dos ejemplos anteriores, podemos observar que la Reforma Regulatoria Base Cero observada como una política de desregulación y simplificación administrativa forma parte de las agendas gubernamentales a nivel mundial, como mecanismo de mejora gubernamental y económica.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 28.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 29.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 29.

En este sentido, la presente investigación observa a la reforma como mecanismo de mejora gubernamental, en nuestro caso en la función de compras gubernamentales que realiza el gobierno. Recordando que la mejora gubernamental, bajo una lógica de gerencia pública va a ser entendida como el máximo aprovechamiento de recursos públicos y aumento de la capacidad de coordinación en el cumplimiento de la función de Estado.

#### **1.4 Compras Gubernamentales**

Comprar o adquirir desde el punto de vista jurídico se asocia con la acción de compra-venta, dentro de la legislación mexicana en el Código Civil Federal,<sup>55</sup> en su artículo 2248 dicha acción se define como la obligación que adquiere el vendedor de traspasar una cosa o derecho a otro a cambio de un cierto precio en dinero.

La característica principal de la acción de compra-venta, es el cambio de dominio de un ente a otro, cuyas características jurídicas principales, son las siguientes;<sup>56</sup>

- Bilateral: crea obligaciones y derechos para ambas partes, para quien compra y quien vende.
- Conmutativo: generalmente se puede establecer el monto de ganancia o pérdida desde su el momento en que se pacta.
- Oneroso: presenta cargas, ventajas o provechos recíprocos.
- Nominado: refiere a que es un contrato típicamente reglamentado por la ley.
- Consensual: Es sujeto a perfeccionamiento o cambio solo por el acuerdo de voluntades.

Las compras como tal, según Héctor Mateo Infante, en un sentido básico se llevan a cabo por la necesidad tanto a nivel personal como grupal de contar

---

<sup>55</sup> El Código Civil Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, texto vigente y cuya última reforma publicada data del 8 de abril de 2013.

<sup>56</sup> Características retomadas con base en las enunciadas en Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p.4.



con bienes o insumos para satisfacer ciertas necesidades o prever su disponibilidad necesaria suficiente, siendo en este sentido que las compras adquieren gran importancia dentro de cualquier organización ya sea pública o privada. Ya que, a través de las mismas es que las organizaciones cuentan y se aseguran con recursos materiales, financieros y tecnológicos para llevar a cabo sus funciones.

En cuanto al concepto de compras gubernamentales, según la Organización de Estados Americanos, podemos definirlo como el “proceso formal a través del cual las agencias gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Abarca todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio, o construcción, incluyendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, la evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución de impugnaciones y todas las fases de administración del contrato”.<sup>57</sup>

Lo anterior es de suma importancia pues lo que queremos dar a entender es que para poder realizar cualquier función, ya sea una persona u organización, necesita de insumos e instrumentos para poder lograrlo, cuando éstos instrumentos e insumos no son propios, la lógica dicta que hay que hacerse de ellos para cumplir con la actividad o función que se quiere realizar. Y si bien existen diversos mecanismos para hacerse de insumos, tales como; las permutas, las donaciones, los pagos en especie, el camino o el medio para asegurar conseguir estos insumos es comprar los mismos. Para nuestro caso nos interesa la acción de compra que lleva el gobierno, ya que observaremos cómo se hace de recursos materiales, específicamente de bienes y servicios, para cumplir sus funciones.

---

<sup>57</sup> Organización de Estados Americanos, *Compras en el sector público*, [en línea], Dirección URL: [http://www.sice.oas.org/dictionary/GP\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp). Consulta 15 de febrero de 2013.

### 1.4.1 La Importancia de la Compras Gubernamentales

El gobierno entendido como una organización, en un sentido globalizador como lo hemos estado trabajando, es decir, conglomerando el ejercicio del poder a través de las diferentes funciones de gobierno (legislativa, ejecutiva y judicial), en nuestro modelo de Estado Federal sea cualesquiera de los tres niveles gubernamentales establecidos en nuestra Constitución (federal, estatal o municipal), así como los entes con Autonomía Constitucional realizan forzosamente la contratación de bienes y servicios a través de un conjunto de instrumentos de carácter jurídico y administrativo.

El que los diferentes entes gubernamentales adquieran bienes y servicios, se justifica toda vez que, los anteriores “requieren de diversos bienes de inversión, y de consumo, así como de diferentes tipos de servicios para el cumplimiento de sus atribuciones y facultades, para la realización de sus programas de actividades y para el logro de sus objetivos propuestos”,<sup>58</sup> de lo cual podemos adelantar es la justificación e importancia más grande de las compras gubernamentales y lo cual la convierten en una función básica e imprescindible de cualquier gobierno, organización o persona física a nivel mundial.

Es aquí en donde “la adquisición de bienes y la contratación de servicios son una tarea fundamental para la eficacia y la viabilidad de cualquier gobierno. Por una parte, proveen los insumos necesarios para gobernar y ofrecer servicios públicos y, por la otra, son un factor de peso en el desarrollo de la economía”,<sup>59</sup> pues como hemos mencionado en la introducción, según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), solo las compras gubernamentales con cargo a recursos federales representan entre un 6% y 10% del PIB nacional.

Las compras implican la forma en la cual se van a manejar gran parte de los recursos económicos públicos, definiendo si se da un máximo aprovechamiento en la materia, es decir, si se compra de la mejor y más racional manera posible,

---

<sup>58</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p. XIX.

<sup>59</sup> Prieto Palacios, Jana, “*Ahorrar en las compras Públicas*”, Revista Nexos núm. VII, México, Mayo 2012, p. 8.

se generan ahorros económicos y proveen al gobierno de más y mejores insumos para desempeñarse.

A la vez otro punto de suma importancia relacionado con las compras gubernamentales, y el cual le ha contribuido a situar a las compras en un papel determinante en toda administración es que la ejecución idónea de la acción implica un gran manejo de recursos económicos lo cual abre la posibilidad de reorientar recursos “a fin de obtener ahorros, utilidades, o beneficios significativos y reales”.<sup>60</sup>

#### 1.4.2 Tipos de Compras

Ahora bien debemos identificar los tipos de compras que realiza el Estado, en este caso el Estado Mexicano, para de esta forma poder enfocar nuestra actividad de análisis en un sistema de compras específico.

Ernesto Enríquez Rubio, menciona en su obra “Administración de Recursos Materiales en el Sector Público”, que las compras gubernamentales constituyen una parte fundamental del manejo de los recursos públicos, en específico, del manejo de los recursos materiales con los que cuenta la administración pública y las cuales impactan dos funciones primordiales de ésta última, la “prestación de servicios y construcción de obras para la sociedad”.<sup>61</sup> Derivadas de las dos funciones precedentes, encontramos que se desprenden las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios; y la contratación de obra pública, las cuales según el autor al que hemos referido en éste párrafo, pueden ser entendidas de la siguiente manera:<sup>62</sup>

1. En cuanto a las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, es la función que se encarga de la compra y contratación de servicios y bienes que requiere el sector público para el cumplimiento de sus objetivos programáticos y de operación. Cabe decir, que a pesar de que las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios sean de naturaleza diferente, el procedimiento de contratación para ambos es el

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>61</sup> Enríquez Rubio, Ernesto, *Óp. Cit.*, p. 74.

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 76.

mismo, por eso se conglomeran como un tipo de compras gubernamentales.

2. En cuanto a la contratación de obra pública, encontramos que es la función que establece un marco de acción en el sector público para la “ejecución de trabajos consistentes en la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento modificación y demolición de bienes muebles”.

La Constitución de nuestro país en el manejo de recursos a nivel federal reconoce los dos tipos de adquisiciones o compra que se puede realizar, de conformidad a la clasificación que hemos establecido; de obra pública, y, de bienes y servicios, de conformidad al artículo 134º, que a la letra establece:

*“Art. 134... Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones...”*

Ahora bien derivado del anterior artículo se desprenden la “Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público” y la “Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas”, las cuales son reglamentarias del artículo constitucional citado y normalizan la función de compra de los dos tipos de adquisición.

Cabe decir que para enfocar nuestro objeto de estudio, éste se centrará en el sistema de compras gubernamentales referido a los bienes y servicios que compra el gobierno, en este caso a nivel Federal, dejándonos ver cómo funciona una actividad trascendental para nuestro Estado en la realidad gubernamental.

#### 1.4.3 Procedimiento Administrativo de Compras Gubernamentales

En nuestra definición de administración pública hemos referido que la administración pública federal, es sujeto de derecho público, cuyas funciones hemos expresado, también se consagran a partir de lo que denominamos como función jurídica del Estado, es decir, que es a través del marco normativo que

se da valor y sustento a los actos técnicos y de toma de decisiones que realiza el gobierno, en específico, en aquellos en quienes recae el ejercicio del poder.

Las acciones que lleva a cabo la administración pública se realizan a través de una serie de diferentes actividades relacionadas, las cuales no son otras sino las fases básicas de la administración; la planeación, programación, presupuestación, organización, dirección, control y evaluación, las cuales como hemos mencionado deben estar forzosamente sustentadas a través de una visión jurídica. Así pues, nos encontramos que ante la conjunción de estos actos y fases se da lo que denominamos como “proceso administrativo”, el cual refiere a “el conjunto de actos coordinados que preparan o anteceden a la expresión de la voluntad administrativa”,<sup>63</sup> por lo que este proceso como lo puede ser el de las compras gubernamentales se basa en un marco normativo aplicable.

Por lo que el procedimiento de compras gubernamentales, no es otra cosa más que el conjunto de actos coordinados y reconocidos por la ley para realizar una función.

De tal forma que producto de la Reforma Regulatoria Base Cero (de la cual se hablara más adelante), reforma de tipo gerencial, se produjeron modificaciones a la función de compras, toda vez que, se reformó el marco normativo de las mismas el cual da origen al procedimiento de compras gubernamentales.

## **1.5 Síntesis**

A modo de síntesis y conclusión de éste primer capítulo debemos de identificar que ha quedado definido que el Estado actúa sobre la realidad social, a través de lo que hemos denominado como función jurídica estatal, a través del gobierno y la administración pública.

A la vez, las compras gubernamentales son una parte fundamental en el funcionamiento del gobierno, para la consecución de los fines de éste y por ende en los fines y responsabilidades del propio Estado, a la vez se ha

---

<sup>63</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p. XXI.

establecido que dicha función se lleva a cabo a través de una serie de normatividad específica.

Este marco normativo, como fundamento de la función de compra que realiza el gobierno, administrativamente se estructura a través del nuevo modelo o paradigma gubernamental de la gestión pública, el cual se ha visto reformado por modificaciones de tipo gerencial. La implementación de las reformas administrativas se puede entender a través del modelo de; etapas, saltos y combinación informada. En nuestro país se han implementado una serie de reformas a través de una combinación informada, lo cual explica que a partir de la década de los ochenta y hasta nuestros días se implementen modificaciones a la estructura gubernamental, como mecanismo de mejora.

Una de estas reformas fue la Reforma Regulatoria Base Cero, la cual implementó el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual mantiene una serie de objetivos específicos que han transformado el marco normativo de la materia en referencia, como mecanismo para la mejora gubernamental.

Así pues queda observar y determinar cómo se conforma específicamente el marco normativo de las compras gubernamentales y como se ha visto modificado tras la implementación de la Reforma Regulatoria Base Cero y el Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, para determinar el impacto que tuvo sobre el marco normativo de las compras gubernamentales, a partir de la propia reforma y los objetivos con los cuales se expidió el manual.

## **CAPÍTULO DOS. SISTEMA NORMATIVO DE COMPRAS GUBERNAMENTALES; LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS PÚBLICOS Y SU REGLAMENTO**

***“La Constitución es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo  
el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad  
soberana”***

**Aristóteles**

### **2.1 Sistema normativo de compras gubernamentales**

La función de compras gubernamentales que realiza el gobierno como lo hemos establecido en el capítulo precedente se lleva a cabo bajo una serie de normatividad aplicable, la cual conforma la función jurídica del Estado en la materia referida, de tal forma que el conjunto de normatividad antecede y da justificación a todo acto de gobierno y por ende de la administración pública.

En esta lógica de ideas, el concepto de “Sistema Normativo de Compras Gubernamentales”, el cual para la presente investigación se considera como el “conjunto de normas válidas en un país constituidas por numerosos elementos que mantienen entre sí una relación tal que pueden ser consideradas como una unidad”,<sup>64</sup> regula y establece a través de una serie de ordenamientos la función de compras del propio Estado, conformándose en fundamento del proceso administrativo bajo el cual se lleva a cabo.

Así pues, nos encontramos que mientras el proceso administrativo refiere al conjunto de fases reguladas por la normatividad legal-administrativa, el sistema normativo refiere exclusivamente a las normas que regulan dicha acción, sin embargo, cabe destacar que ambos (sistema normativo y procedimiento administrativo de las compras gubernamentales) pueden considerarse como una unidad, es decir, uno y otro conforman los instrumentos que norman y ejecutan la función de compras gubernamentales.

---

<sup>64</sup>Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p. 32.

Lo anterior cabe destacarlo, toda vez que, lo que se pretende en el presente capítulo es analizar el marco normativo de las compras gubernamentales actualmente, a través de sus principales instrumentos para conocer de esta forma el estado que guarda actualmente el mismo.

### 2.1.1 Sistema Normativo de Compras Gubernamentales en la Administración Pública

El gobierno y su función ejecutiva en México, es por definición de carácter público, por ende sujeto de derecho público, de tal forma que al realizar la función de compra, dicha acción “es regulada de forma expresa por una serie de dispositivos legales que van desde disposiciones jurídicas de carácter constitucional hasta ordenamientos específicos de tipo administrativo”.<sup>65</sup>

De tal manera que la función de compras que realiza el ejecutivo federal, se desenvuelve a partir de una serie de instrumentos jurídicos y administrativos, los cuales de forma específica “norman, regulan, definen y determinan el quehacer de la gestión gubernamental en torno a la planeación, instrumentación y control de las compras y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de servicios”.<sup>66</sup>

Cabe decir, que la función de compras al ser una tarea fundamental para la realización de las tareas encomendadas al Estado y a su gobierno como lo hemos reiterado en la presente investigación, debe estar, para asegurar su ejercicio eficiente, apegado a los principios estatales enmarcados dentro de la función jurídica del propio Estado. Al respecto se establece que su fundamento, cuenta con un principio constitucional, que se establece en el artículo 134<sup>o</sup> de nuestra Carta Magna, el cual establece lo siguiente.-

*“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

---

<sup>65</sup> Nájera Prieto, Claudia Xóchitl, *Manual de Consulta: Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 11.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 11.



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

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

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

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

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

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

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

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

El anterior artículo aparte de servir como fundamento constitucional de la acción de compras gubernamentales, define los principios y mecanismos a través de los cuales se va a realizar tal acción, y se van a manejar los recursos económicos con que cuenta el Estado mexicano. Por lo que del artículo se desprende todo el conjunto de ordenamientos jurídicos y administrativos que regulan el procedimiento de las compras gubernamentales, los que a la vez conforman el sistema normativo en la materia, del cual cabe mencionar el propio artículo es parte.

El sistema normativo de compras gubernamentales se compone de instrumentos de tipo jurídico y administrativo, las cuales reglamentan de forma directa, supletoria y complementariamente dicho proceso. En el primer grupo de normatividad jurídica encontramos a la Carta Magna, tratados internacionales, leyes, reglamentos, decretos y acuerdos a los cuales se sujetan las dependencias y entidades al comprar o adquirir bienes y servicios.

El segundo grupo refiere al grupo de disposiciones administrativas la cual se conforma por; normas criterios, circulares, lineamientos, instructivos, reglas de operación y manuales, los cuales en suma establecen los mecanismos específicos y las metodologías específicas para la realización de las compras gubernamentales.

Al respecto, encontramos al interior del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 2010 cuya última reforma publicada data del 21 de noviembre de 2012, que en materia de compras gubernamentales de bienes y servicios la normatividad que mayor impacta dicha función se conforma de manera enunciativa mas no limitativa por; la Constitución, 9 tratados internacionales, 15 leyes federales, 3 códigos federales, 6 reglamentos, 3 decretos, 6 acuerdos, 2 reglas de operación, 3 oficios circulares, 1 lineamiento y 1 guía de operación.<sup>67</sup> (El detalle de la lista se encuentra en el Anexo 1)

---

<sup>67</sup> Lista realizada con base en el Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Marco Normativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Agosto de 2010 cuya última reforma

El listado de la normatividad (ver Anexo 1), cuya última modificación data del 21 de noviembre de 2012, conforma el sistema normativo de las compras gubernamentales de bienes y servicios que realiza el ejecutivo federal, ya que constituyen los ordenamientos jurídicos y administrativos que regulan dicha función.

Sin embargo, si bien la mayoría de la normatividad impacta en la función de compras gubernamentales al ser parte del marco normativo de ésta, son cuatro los instrumentos normativos principales, los cuales establecen los mecanismos y formas mediante los cuales se va a llevar a cabo todo lo relacionado a las compras gubernamentales; la Constitución, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Si queremos volver más específico nuestro estudio acerca de las disposiciones básicas que norman la función de compras podemos referir que dicha función “básicamente está regulada por las disposiciones que se establecen en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público y en su Reglamento”.<sup>68</sup>

Así que los cuatro documentos tienen que ser analizados profundamente pues son las piedras angulares de la función de compras gubernamentales del ejecutivo federal. De los anteriores, el fundamento constitucional en donde se establecen los mecanismos y principios de la acción de compras gubernamentales, ya ha sido establecido en el presente capítulo, en tanto lo correspondiente al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, podemos adelantar que éste necesita un tratamiento específico el cual se realizará posteriormente en la presente investigación, toda vez que dicho Manual es producto de una reforma de tipo gerencial implementada en 2010, denominada Reforma Regulatoria Base Cero, la cual buscó impactar el sistema de

---

publicada data del 21 de noviembre de 2012, p. 3. No se hace referencia al Código Penal Federal pues no es contemplado por el manual al no ser competencia penal.

<sup>68</sup> Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Óp. Cit.*, p.68.

normativo de compras gubernamentales, por lo que se tratará más a detalle en el siguiente capítulo.

Por ende queda estudiar y conocer el marco normativo y la actual conformación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público así como su reglamento, lo cual nos permitirá comprender las fases operativas de las compras gubernamentales, así como los instrumentos de defensa y sanción que se establecen en los propios ordenamientos.

Para ello pretendemos hacer referencia a las generalidades tanto de la Ley como de su reglamento, para posteriormente describir las fases e instrumentos de defensa y sanción a partir de lo que se establece en los dos ordenamientos en su conjunto.

## **2.2 La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; estructura básica, objetos y sujetos obligados**

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (de ahora en adelante también Ley) se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, su última reforma data del 16 de enero de 2012.

En su artículo primero establece cuál es el objeto de la Ley, en el que se establece busca reglamentar las acciones que se desprenden del artículo 134º constitucional, en específico, en materia de contratación de bienes y servicios.

A la vez dentro del mismo artículo hace mención sobre quiénes son los sujetos objeto de la Ley, entre los cuales encontramos englobados a la administración pública centralizada y descentralizada, así como a las entidades públicas cuyos cargos productos de las compras gubernamentales, recaigan en recursos federales, dicho artículo a la letra, entre otros, establece lo siguiente.-

*“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen:*

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;*
- II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;*

*III. La Procuraduría General de la República;*

*IV. Los organismos descentralizados;*

*V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y*

*VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.*

*(...)*

*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; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización...”*

La Ley también hace sujetos de derecho a los actores privados, ya sean personas físicas o morales, en tanto participen en el proceso jurídico de compras gubernamentales, ya sea en cualquier etapa, papel o función, tales cómo; participantes, ofertantes, licitadores, proveedores de bienes o prestadores de servicios.

Cabe destacar que dentro del objeto y sujetos previstos por la Ley, existen entes y operaciones excluidos por dicho ordenamiento, así como por su reglamento, ya que si bien “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna disposición expresa que excluya a las contrataciones que se realicen entre entes públicos de cualquier nivel y orden de gobierno la Ley de Adquisiciones y su reglamento si contemplan dicha figura”,<sup>69</sup> los ordenamientos citados excluyen de su alcance ciertas operaciones y entidades públicos, de los cuales hay que tener presentes los casos para poder delimitar las funciones y alcance real de la Ley de Adquisiciones,

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, p. 121.

Arrendamientos y Servicios Públicos del Sector Público así como de su reglamento. Las excepciones se pueden agregar en tres grandes grupos.

El primer grupo son las enunciadas en el mismo artículo 1º de la Ley, en su párrafo quinto, ya que en este se excluyen de la regulación las operaciones de compra que se realicen entre diferentes organismos públicos, de tal forma que los contratos que se realicen entre dependencias y entidades, los que se celebren entre entidades, entre dependencias o 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 sujetas a la Ley referida.

Así mismo dentro del artículo cuarto, primer párrafo del ordenamiento en cita en congruencia con lo establecido en su artículo primero, establece que las contrataciones que realicen tanto dependencias como entidades “con las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política, o con las asociaciones civiles asimiladas a que se refiere el último párrafo del Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los municipios y órganos paramunicipales”,<sup>70</sup> no serán sujetos de la Ley.

El segundo grupo de exclusiones, se da en cuanto la Ley no regula las contrataciones relacionadas con actividades sustantivas de carácter productivo, enunciados en la Ley Reglamentaria del artículo 27º constitucional en el ramo del petróleo, que realicen PEMEX y sus subsidiarias, ya que éstas se regulan por sus propios ordenamientos “salvo en los casos que expresamente se remita a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”.

El tercer grupo de exclusiones se da en servicios y operaciones bancarias, establecidas en el artículo 5º del reglamento de la Ley, las cuales son las siguientes:

---

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 122.

*“Artículo 5.- Conforme a lo dispuesto por la fracción IX del artículo 3 de la Ley, no resultan sujetos de la misma, los siguientes servicios:*

*I. Los bancarios, cuya prestación se encuentre reservada a instituciones de crédito en términos de las disposiciones legales que regulan la prestación de éstos;*

*II. Los de intermediación bursátil, custodia de valores y constitución de fideicomisos o de sociedades de inversión;*

*III. Los prestados por notarios públicos cuando se sujeten al cobro de los aranceles previstos en los ordenamientos jurídicos correspondientes, y*

*IV. Los contratados por las sociedades nacionales de crédito, cuando tengan como finalidad el cumplimiento de su objeto y se realicen de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, incluidas aquellas operaciones y servicios que deban efectuar para cubrir los riesgos que deriven de las mismas y se eroguen con recursos a cargo de las propias operaciones y servicios que presten...”*

Una vez establecido el objeto de la Ley, los sujetos obligados por la misma así como su alcance específico, debemos establecer la estructura orgánica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como de su reglamento, divididos en Títulos y Capítulos, lo cual nos permitirá identificar las fases del proceso en adquisiciones, arrendamientos y servicios que la normatividad contempla para su posterior análisis, quedando de la siguiente manera:

Títulos	Capítulos en LAASSP	Capítulos en el RLAASSP
Disposiciones Generales	- Único	- Disposiciones Generales - Del Comité - De las comisiones mixtas de abastecimiento
De los procedimientos de Contratación	- Generalidades - De la licitación pública - De las excepciones a la licitación Pública	- Disposiciones generales - De la licitación pública - De los testigos Sociales - De las Excepciones a la Licitación Pública
De los Contratos	- Único	- Único
De la Información y Verificación	- Único	- Único
De las infracciones y sanciones	- Único	- Único
Solución de Controversias	- De las Instancias de Inconformidades - Del procedimiento de Conciliación - Arbitrajes, otros Medios de Solución de Controversias y Competencia Judicial	- De la Instancia de Inconformidad - Del Procedimiento de Conciliación - Del Arbitraje
Total de capítulos	10	13

\*Cuadro de elaboración propia con base en INFANTE MELENDEZ, HÉCTOR MATEO, "Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público", INAP, México, 2011, cuadros de las p. 103 y 104.

Del cuadro anterior encontramos que la conformación orgánica de la Ley es a partir de seis Títulos, en los cuales se establecen de forma implícita, como se abordará más adelante, las siguientes fases del procedimiento administrativo de las compras gubernamentales; planeación, programación y presupuestación contemplado dentro de la Disposiciones Generales (si bien la Ley no lo contempla de forma directa más adelante estableceremos el porqué de considerarlo); procedimientos de contratación; contratación; fase de información y verificación; de las infracciones y sanciones; así como de la solución de controversias.

La importancia de identificar a partir de los diferentes Títulos de la Ley, cómo se establece orgánicamente el procedimiento de compras gubernamentales



para la adquisición y arrendamiento de bienes y servicios se da, toda vez que, podemos estudiar dicho procedimiento a partir de las seis fases que hemos establecido. Lo cual nos permitirá conocer en un plano normativo compuesto por la Ley y su reglamento, en qué consiste cada fase y qué regula. Permittiéndonos introducirnos en la normatividad fundamental de las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios y el procedimiento que se deriva de aquélla.

Si bien el procedimiento administrativo de las compras gubernamentales queda establecido fundamentalmente por la Ley, no puede ser entendido sin el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (de ahora en adelante también reglamento o reglamento de la Ley) el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010, ya que éste lleva las operaciones del procedimiento a detalle.

En cuanto al reglamento, hay que tener presentes varias consideraciones, por concepto puede ser definido como “un conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la Administración Pública”,<sup>71</sup> por ende, su fin es llevar a detalle todo lo normado por la Ley a la cual se encuentra subordinado, puede decirse que “la institución del Reglamento constituye, por decirlo así, un desdoblamiento de la Ley que la propia Constitución autoriza a realizar al Ejecutivo, quien lo expide en uso de su facultad reglamentaria”.<sup>72</sup>

Por lo que con base en el principio de jerarquía normativa, el reglamento es un instrumento de menor rango que una Ley, en este caso sujeto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, por lo que su objeto, sujetos obligados, alcance y contenido estarán apegados a lo establecido en la Ley.

---

<sup>71</sup> *Ibíd.* p. 102.

<sup>72</sup> Presidencia de la República, *El Reglamento Interior y el Manual de Organización. Instrumentos de la Reforma Administrativa*, Gobierno Federal, México, 1972, p. 27.

## Fases del procedimiento de las compras gubernamentales

### 2.2.1 Planeación, programación y presupuestación

La Ley no considera explícitamente un Título referente a la actividad de planeación, programación y presupuestación, sin embargo, técnicamente la administración en general, y en específico aquella que refiere al manejo de los recursos económicos, humanos y materiales no se puede concebir fuera de las actividades y etapas del “proceso administrativo; planeación, programación, presupuestación, organización, integración, dirección, control y evaluación, por lo que si bien el objeto de la actual Ley de Adquisiciones no hace referencia de manera expresa a las fases de planeación, programación y presupuestación, es evidente que las sigue considerando de forma tácita como estratégicas o fundamentales”.<sup>73</sup>

La planeación, programación y presupuestación de las compras gubernamentales fueron consideradas como tal dentro del Título Segundo de la Ley que contemplaba dicha materia, hasta que éste se derogó mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio de 2005. Sin embargo, a pesar de derogar la denominación del Título en referencia, las funciones contempladas en dichas materias se conservaron.

De tal forma que dentro de la Ley en su Título primero “Disposiciones Generales”, encontramos de forma tácita funciones relacionadas a la programación presupuestación y programación de las compras gubernamentales, de los artículos 18º a 25º entre las cuales encontramos las siguientes disposiciones:

En cuanto a la planeación, en el artículo 18º de la Ley se establecen los criterios a los cuales debe ajustarse, siendo estos los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales, institucionales, regionales, y especiales, así como a las metas y previsiones en el manejo de

---

<sup>73</sup> *Ibíd.* p. 120.

recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, del ejercicio fiscal correspondiente.

En cuanto a la programación en el artículo 20º y 21º de la Ley se establece la creación de un Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (también PAAAS), cuyo fin es la programación de todas las actividades previas, durante y posteriores a las compras durante un ejercicio fiscal, contemplando la candelarización física y financiera de las compras, la existencia previa de bienes, las especificaciones del mismo, posible mantenimiento y todas las prevenciones específicas a considerarse derivadas de la naturaleza de la compra, así como la fecha y mecanismos de publicación de los procedimientos por los cuales se adjudicarán los contratos respectivos.

En cuanto a las tres funciones- planeación, programación y presupuestación las cuales se llevan a cabo principalmente a través del PAAAS, los artículos 24º y 25º, establecen que siempre se deberá observar y acatar lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, así como en lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, convirtiéndose en bases de creación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

En materia de planeación y programación, el artículo 22º de la Ley establece la creación de Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al interior de las dependencias y entidades, teniendo como principales atribuciones la revisión, modificación y observación del PAAAS, así como el dictamen de los proyectos de Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES) en los cuales se establecen normatividad específica y criterios concretos para la realización de compras gubernamentales al interior de cada dependencia o entidad, tales como; el uso de tecnologías y de sustentabilidad ambiental.

En materia de planeación, el artículo 17º de la Ley establece la posibilidad de la consolidación de bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado.

Por consolidación<sup>74</sup> vamos a entender cuando dos o más unidades compradoras realizan en conjunto un solo procedimiento de adjudicación de contrato, es decir, que más de una dependencia o entidad realizan solo un procedimiento de adjudicación, evitando realizar por separado cada una un procedimiento, lo cual reduce la labor administrativa, costos y duplicidad de funciones.

De igual forma dentro del mismo artículo se prevé la creación de contratos marco, promovidos por la secretaría de la Función Pública (SFP), por contratos marco<sup>75</sup> entenderemos aquellos acuerdos de voluntades donde se establecen los criterios generales para la contratación de un bien y servicio, previamente autorizados por la Secretaría de la Función Pública y que aseguran las mejores condiciones para el propio gobierno, donde la dependencia o entidad solo tiene que formalizar el contrato respectivo. Es decir, la SFP establece con posibles proveedores criterios generales para la prestación de un servicio o de un bien, abriendo la posibilidad de que dependencia y entidades lleven a cabo contratos con los posibles proveedores, sin procedimiento de adjudicación de contrato.

Tanto la consolidación de bienes como la celebración de contratos marco los hemos situado como elementos de planeación, ya que las dependencias y entidades que lleven a cabo tales procedimientos deben tomarlo en cuenta con anticipación para programar las tareas específicas.

De forma enunciativa en el reglamento las actividades y operación de lo establecido por la Ley queda estipulado en los artículos siguientes:

Las actividades correspondientes para la celebración de contratos marco y la consolidación de bienes, arrendamientos y servicios en los artículos 13º y 14º.

El Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios queda reglamentado en los artículos 16º, 17º y 18º.

---

<sup>74</sup> El concepto de consolidación en materia de compras gubernamentales, se construyó de conformidad a lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>75</sup> El concepto de contrato marco en materia de compras gubernamentales, se construyó de conformidad a lo establecido en el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios en los artículos 19º, 20º y 23º.

### 2.2.2 De los procedimientos de contratación

Los procedimientos de contratación mediante los cuales se llevan a cabo las adquisiciones o arrendamientos de bienes y servicios quedan establecidos en el Título Segundo de la Ley; “De los Procedimientos de Contratación”, el cual puede separarse materialmente en dos partes fundamentales; el primero guarda las especificaciones generales para los diferentes procedimientos de contratación; y el segundo contiene cada procedimiento por el cual se puede adjudicar un contrato.

Del artículo 26º de la Ley se desprende la existencia de tres procedimientos de contratación; licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, estableciendo conforme al artículo 134º constitucional que por regla general se deberá de contratar por medio de la licitación pública, a menos de que ésta no sea idónea para asegurar las mejores condiciones para el Estado. Cuando esto ocurre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos determina en su interior dos procesos de excepción; invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

Lo anterior también se contempla de forma tácita en el reglamento de la Ley, ya que si bien no se menciona que se contemplan los tres procedimientos que establece la Ley- licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa- establece los mecanismos básicos por los cuales se llevarán a cabo (se profundizará más adelante), de conformidad al capítulo tres “De las excepciones a la licitación pública”; y dos “De la Licitación Pública”, del Título Segundo del Reglamento.

Si bien haremos referencia y desarrollaremos cada uno de los anteriores procedimientos de forma individual (licitación, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa), habremos de señalar como precedente las generalidades estipuladas en la Ley y el reglamento para todo proceso de contratación.

## Generalidades para los procedimientos de contratación

### 2.2.2.1 Investigación de mercado

Conforme a lo estipulado en el artículo 26º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, encontramos que antes del dictamen correspondiente para llevar a cabo un procedimiento de contratación, se tiene que realizar una investigación de mercado, para establecer las condiciones de un bien o servicio en el mercado, dichas condiciones pueden ser entre otras el precio y la disponibilidad, lo cual permite conocer las condiciones bajo las cuales se va adjudicar el contrato y que procedimiento va a ser el ideal para llevarlo a cabo.

Las fuentes de información con las cuales deben realizarse las investigaciones de mercado se establecen en el artículo 28º del reglamento de la Ley, en el cual estipula que deben considerarse como obligatorias al menos dos de las siguientes instancias:

***“Artículo 28 (...)***

*I. La que se encuentre disponible en CompraNet;*

*II. La obtenida de organismos especializados; de cámaras, asociaciones o agrupaciones industriales, comerciales o de servicios, o bien de fabricantes, proveedores, distribuidores o comercializadores del ramo correspondiente, y*

*III. La obtenida a través de páginas de Internet, por vía telefónica o por algún otro medio, siempre y cuando se lleve registro de los medios y de la información que permita su verificación...”*

El fin u objetivo de la investigación de mercado es conocer el precio, las condiciones del bien en el mercado y los posibles proveedores existentes, lo anterior de conformidad al artículo 29º del reglamento, el cual estipula lo siguiente:

*“Artículo 29.-La investigación de mercado tendrá como propósito que las dependencias y entidades:*

- I. Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requerida por las mismas;*
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y*
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación...”*

De los artículos anteriores, se puede concluir que la investigación de mercado sirve como base para cualquier contratación, ya que establece las condiciones imperantes del bien o servicio en el mercado, la anterior investigación es punto de referencia para establecer los precios y condiciones que van a prevalecer durante todo el procedimiento de adjudicación del contrato, siendo referencia para establecer los precios posibles de compra y los precios a los cuales se van a poder adjudicar los contratos.

#### 2.2.2.2 Principios de igualdad en los procedimientos de contratación

Para los diferentes procedimientos de contratación al amparo de la Ley, ésta establece la igualdad como principio rector de éstos, buscando garantizar la igualdad de oportunidades para los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos. Para lograrlo el artículo 26º de la Ley, establece que a todos los interesados se le debe brindar la información relacionada a los procesos y se debe garantizar los mismos requisitos y condiciones en todas las etapas de contratación y criterios bajo los cuales se lleva a cabo cada etapa del procedimiento para todos los participantes en un procedimiento de contratación.

#### Procedimientos de contratación; licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa

##### 2.2.2.3 Licitación Pública

Derivado del segundo párrafo del artículo 134º constitucional, previamente citado en el presente capítulo, se desprende que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y servicios, se llevarán

a cabo por medio de licitaciones públicas. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos, también considera a la licitación pública como mecanismo general a través del cual se deben llevar a cabo los procedimientos de contratación de bienes y servicios, (a menos de que dicho procedimiento no sea idóneo para garantizar las mejores condiciones de compra para el estado en cuyo caso previene las figuras de la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa).

En cuanto a la licitación pública ésta queda definida dentro del Capítulo II del Título Segundo de la Ley en cita, en la cual quedan establecidos entre otros;

- el carácter de las licitaciones públicas;
- criterios de evaluación de proposiciones
- la convocatoria a la licitación pública y los medios para su publicación;
- etapas de la licitación; la junta de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones; la evaluación de proposiciones; y la emisión del fallo.

#### Carácter de las licitaciones públicas

En cuanto al carácter de las licitaciones en el artículo 28 de la Ley, se establecen tres posibles opciones; nacional; internacional bajo la cobertura de tratados; e internacionales abiertas, cada supuesto se da bajo las siguientes condiciones:

Nacional, cuando en ésta solo puedan participar ofertantes de carácter nacional, los productos que oferten sean producidos en el país y cuenten cuando menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional;

Internacional bajo la cobertura de tratados cuando solo pueden participar licitantes mexicanos y extranjeros de países de los cuales nuestro país tenga firmado un tratado de libre comercio, con un capítulo específico de compras gubernamentales;

Internacional abierta, se da cuando puedan participar licitantes mexicanos y extranjeros, sea cual sea su país de origen, es decir, no existen restricciones para ofertantes extranjeros con motivo de su nacionalidad.



Cabe destacar que los criterios por los cuales se establece el carácter de una licitación se dan a partir de la investigación de mercado, ya que como hemos establecido en dicho documento se definen los posibles ofertantes, disponibilidad y precios del bien o servicios a adquirir, lo cual queda como antecedente para establecer la conveniencia o no de algún carácter licitatorio.

### La convocatoria a la licitación pública y los medios para su publicación

Los criterios para la elaboración de la convocatoria a la Licitación Pública, es decir, sus bases y requisitos de participación quedan definidos en el artículo 29º de la Ley y 39 del reglamento. Con base en éstos artículos podemos decir que la convocatoria es el documento en el cual se establecen todas las etapas y requisitos que conforman a la licitación, tales como:

- toda la normatividad que la fundamenta
- fechas y lugares para desarrollar los eventos que la conforman; junta de aclaración de bases, junta de presentación y apertura de proposiciones y fallo
- bienes o servicios a contratar así como sus especificaciones técnicas
- condiciones para participar en el procedimiento, y los criterios de evaluación de propuestas priorizando o privilegiando el de costo beneficio o de puntos y porcentajes, aunque también abre la posibilidad de usar el criterio binario (más adelante se abordarán)
- modelo de contrato a celebrar para quien gane el procedimiento y se le adjudique<sup>76</sup> dicho contrato.

Para publicar la convocatoria de una licitación pública el artículo 30º de la Ley establece como mecanismo obligado para hacer válida la convocatoria, que esta se dé a conocer a través del portal “Compranet”, a la vez que se manda un resumen de ésta para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>76</sup> Por adjudicar vamos a entender “el acto por el cual el licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, poniendo fin al procedimiento administrativo precontractual que completa el ciclo generador del acuerdo de voluntades” en Dromi, Roberto, *Licitación Pública*, Ed. Civone, Argentina, 1995, p. 419.

## Criterios de evaluación de proposiciones

Los criterios de evaluación refieren a los mecanismos bajo los cuales se evaluarán las propuestas presentadas en la licitación pública. Existen tres criterios de evaluación de proposiciones; costo beneficio, de puntos o porcentajes y binario, los cuales pueden ser descritos de la siguiente manera:

El criterio binario refiere a la evaluación de la propuesta dividida en dos partes; económica y técnica, lo anterior en bienes o servicios homologados en donde si cumplen con los criterios técnicos se adjudica el contrato a la propuesta con el menor costo.

El criterio de puntos y porcentajes consiste en establecer puntajes a las especificaciones de las propuestas que presentan los ofertantes, tanto del bien como de las características que deben cumplir los licitantes, donde la propuesta con mayor puntaje resulta ser a quien se le adjudica el contrato.

El criterio de costo beneficio refiere al cómo se va a evaluar las proposiciones de una licitación o invitación, cuando el bien o servicio sea reconstruido o usado y se demuestre la conveniencia de su contratación sobre uno nuevo.

## Etapas de la licitación; la junta de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones; la evaluación de proposiciones; y la emisión del fallo

Posterior a la publicación de la convocatoria, la Ley y su reglamento contemplan una serie de eventos o etapas que deben cumplirse; una junta de aclaración de bases, el acto de presentación y apertura de proposiciones, evaluación de las proposiciones y la emisión del fallo, las cuales de conformidad a la Ley consisten en lo siguiente:

En cuanto a la junta de aclaraciones dicho evento queda contemplado en el artículo 33º y 33º bis de la Ley y 46º del reglamento, en el cual se establece como mínimo la realización de una junta de aclaraciones por proceso licitatorio, ya que puede realizarse más de una si así lo cree necesario la convocante. La junta de aclaración de bases tiene como fin la aclaración de lo estipulado en las bases de la convocatoria de la licitación pública.

Como requisitos para dicho evento, los artículos referidos establecen que debe realizarse con la presencia de representantes de la convocante, en este caso del área contratante apoyados por representantes del área requirente o técnica,<sup>77</sup> lo anterior con el fin de aclarar todas las posibles dudas que los licitantes tengan de la convocatoria.

El acto de presentación y apertura de proposiciones, es el acto a través del cual la convocante recibe las propuestas de los licitantes y acepta aquellas que cumplan con los requisitos legales que se establecieron en la convocatoria de la licitación para su posterior evaluación. Quedando establecido lo anterior en los artículos 34º y 35º de la Ley, donde se establecen los pasos a seguir para la apertura, lectura, levantamiento del acta correspondiente y fecha de emisión del fallo.

Posterior a la presentación y apertura de proposiciones, se realiza la evaluación de las propuestas presentadas por los licitantes, las cuales van a evaluarse a partir de los criterios establecidos para tal efecto en la convocatoria. Cabe mencionar que la evaluación es una fase clave en el proceso de la licitación ya que es a través de ésta “que el Estado puede asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.<sup>78</sup>

Posterior a la evaluación correspondiente de las propuestas ofrecidas por los licitantes se produce un fallo, el cual cierra el proceso de la licitación ya que es la parte donde se escoge y determina la propuesta ganadora (con base en la evaluación previa), a la cual se le adjudicará el contrato a celebrarse con la convocante para brindar el bien o servicio correspondiente.

---

<sup>77</sup> Por convocante vamos a entender la dependencia o entidad que emite la convocatoria a la licitación pública. Por área contratante, vamos a entender el área facultada para realizar los diferentes procedimientos de contratación a efecto de adquirir o arrendar bienes y servicios. Por área requirente, vamos a entender el área que requiere formalmente ante el área contratante un bien o servicio que utilizará. Por área técnica, vamos a entender aquella que elabora las especificaciones técnicas para los procedimientos de contratación, que va a responder las dudas en la junta de aclaraciones y que es la encargada de evaluar la propuesta técnica de los licitantes. Los conceptos anteriores se elaboraron con base en el artículo 2º del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>78</sup> Nájera Prieto, Claudia Xóchitl, *Óp. Cit.*, p. 67.

Cabe mencionar que en el artículo 37º de la Ley se establecen cuando menos los siguientes criterios para la emisión del fallo.-

-Nombre de los licitantes cuyas propuestas económicas fueron desechadas como resultado de sus análisis detallados y las razones de ello.

-Nombre del licitante a quien se adjudica el contrato de identificación de cada una de las partidas o montos asignados.

-Información para firma del contrato presentación de garantías y, en su caso, entregas de anticipos conforme a las bases de la licitación o invitación.

#### 2.2.2.4 Testigo social

Dentro de la Ley se crea la figura del “Testigo Social” conforme al Artículo 26 ter de la Ley, el cual tiene como principal objetivo coadyuvar a “erradicar la corrupción y la impunidad, (...) de los servidores públicos dentro de la Administración Pública Federal, lo cual se logrará con las estrategias tendientes a prevenir, abatir, controlar, detectar y sancionar prácticas de corrupción e impunidad, así como a dar transparencia a la gestión pública”,<sup>79</sup> mediante la participación de la sociedad civil en los procedimientos de adquisición y arrendamiento de bienes y servicios. Por lo que el testigo social, puede ser observado como una figura de control, transparencia y rendición de cuentas a los procedimientos de contratación del sector público para asegurar su correcta observancia a lo establecido por la normatividad aplicable.

El testigo social de conformidad al artículo 26 ter de la Ley, debe participar en aquellas licitaciones en las cuales el impacto sea a los programas sustantivos de la convocante, así como todo aquel procedimiento licitatorio que por monto supere los cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el cual será escogido por la Secretaría de la Función Pública, que conforme al artículo en cita tiene la facultad de llevar a cabo el padrón de testigos sociales, así como los mecanismos para serlo.

---

<sup>79</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *De los Testigos Sociales*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm>. Consulta 3 de noviembre de 2013.

Cabe destacar que en el capítulo Tres del Título Segundo del Reglamento “De los testigos Sociales”, se detalla todo lo concerniente a la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación, del cual debemos decir que esta figura se “expande” y va más allá de lo que establece la Ley, ya que de acuerdo al artículo 63º del reglamento se determina que resulta también aplicable a los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa en tanto impacten las funciones sustantivas de la convocante y así lo determine la Secretaría de la Función Pública.

#### 2.2.2.5 De las excepciones a la licitación pública; invitación a cuando menos tres personas

Las excepciones a la licitación pública se establecen el Capítulo Tercero, del Título Segundo de la Ley, del cual se desprenden los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se podrá adjudicar un contrato por mecanismos diferentes a la licitación. Para ello se contempla; la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Para no llevar a cabo un procedimiento de licitación solo existen dos formas; que el bien o servicio a contratar se encuentre en uno de los supuestos previstos por la Ley o, que por monto no rebase los montos de operación para una adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas.

La primera forma se establece con fundamento en el artículo 40º de la Ley que a la letra dice.-

*“Artículo 40.- En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa...”*

Como hemos observado el referido artículo hace alusión a los supuestos establecidos en el artículo 41º de la propia Ley, en donde se enuncian los casos específicos en los cuales se podrá realizar un proceso de adjudicación de contrato diferente a la licitación pública.

La segunda forma para la realización de un procedimiento distinto a la licitación pública es cuando por monto económico la operación recae en el supuesto de invitación o adjudicación, toda vez que, año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación se estipulan rangos económicos en los cuales dependiendo del monto de la contratación se lleva a cabo el procedimiento de contratación específico- licitación, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación-, lo anterior conforme al artículo 42 de la ley que a la letra establece.-

*“Artículo 42. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo...”*

La invitación a cuando menos tres personas es un acto administrativo en el cual la convocante invita a cuando menos tres proveedores a presentar proposiciones para la contratación de un bien o servicio, de entre los cuales se emite un falló al licitante que se le adjudicará el contrato (pues tiene las mismas etapas que la licitación pública, como se abordará más adelante). Se fundamenta en los supuestos y montos a los cuales hemos referido que se estipulan en los artículos 41º y 42º de la Ley, a lo que debemos acotar que su operación se norma en el artículo 43º del ordenamiento en cita, el cual principalmente instaura lo siguiente:

- Establece que se debe difundir la invitación en CompraNet y en la página de Internet de la convocante;
- El acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero se invitará a un representante del órgano interno de control ;
- Se debe contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente si no se podrá optar por declarar desierta la

invitación, o bien, continuar con el procedimiento y evaluar las proposiciones presentadas. En caso de que sólo se haya presentado una propuesta, la convocante podrá adjudicarle el contrato si considera que reúne las condiciones requeridas;

- Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación, sin embargo, dicho plazo no podrá ser inferior a cinco días naturales a partir de que se entregó la última invitación;
  
- La Invitación a cuando menos tres personas de sujetará a las demás disposiciones de esta Ley que resulten aplicables a la licitación pública, siendo optativo para la convocante la realización de la junta de aclaraciones.
  
- En caso de haber declarado desierta la invitación a cuando menos tres personas, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato siempre que no se modifiquen los requisitos establecidos en dichas invitaciones.

En cuanto a las etapas y la operación a través de las cuales se lleva a cabo la invitación a cuando menos tres personas encontramos que al interior del reglamento de la Ley, en el artículo 77º se constituye el siguiente principio; “En todo lo no previsto para los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, le serán aplicables, en lo procedente, las disposiciones que prevé este reglamento para la licitación pública”.

De tal manera las etapas y eventos que le aplican a la licitación pública también le aplican a la invitación a cuando menos tres personas, de esta forma queda totalmente reglamentado el anterior procedimiento de adjudicación de contrato.

#### 2.2.2.6 Adjudicaciones directas

En cuanto a las adjudicaciones directas podemos mencionar que en la Ley solo se prevé su ejercicio mas no su operación, ya que se crea tal figura en el artículo 26º de la Ley como lo hemos visto en el presente capítulo, a la vez su ejercicio se lleva a cabo bajo los supuestos de los artículos 41º y 42º, también previamente descritos .Sin embargo, en cuanto a su procedimiento específico,

los artículos previamente citados no refieren cómo debe realizarse el mismo, por lo que puede afirmarse que al menos en la Ley “es un acto no reglado, ya que sólo se enuncia pero no se describe bajo que reglas y circunstancias debe efectuarse la contratación por este medio”.<sup>80</sup> De tal forma que el cómo debe realizarse se instrumenta en ordenamientos de menor jerarquía.

En cuanto a la adjudicación en el reglamento, encontramos lo supuestos por los cuales se realiza en el capítulo “Excepciones a la Licitación Pública”, así como las consideraciones que deberán tenerse para realizarla, sin embargo, cabe destacar que al igual que en la Ley no se especifica cómo llevar a cabo tal procedimiento.

### 2.2.3 Contratación

En materia de contratos, en especial en cuanto a un contrato administrativo para los fines de la presente investigación lo entenderemos “como el acuerdo de voluntades entre la administración pública y un particular creador de derechos y obligaciones, cuya finalidad es la satisfacción del interés público y que además se encuentra sujeto a un régimen de derecho público”,<sup>81</sup> dichos contratos permiten hacerse de recursos –humanos, materiales, tecnológicos y financieros- a la administración pública, que le permiten llevar a cabo su operación y sus funciones.

En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, todo lo referente a los contratos producto de los procedimientos de adjudicación se establece en el Título Tercero “De los Contratos”, Capítulo único en el cual resaltamos las siguientes condiciones aplicables a la materia.

Dentro del artículo 45º de la Ley se establecen como condiciones mínimas aplicables a un contrato, el que éstos contengan entre otros lo siguiente.-

- Nombre, denominación o razón social de la convocante
- Indicación del procedimiento por el cual se adjudicó el contrato
- La autorización del presupuesto para cubrir el pago derivado del contrato

---

<sup>80</sup> Nájera Prieto, Claudia Xóchitl, *Óp. Cit.*, p. 79.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 81.



- Acreditación de la existencia y personalidad del licitante adjudicada
- La descripción de los bienes, arrendamientos o servicios objeto del contrato
- El precio unitario y el importe total a pagar por los bienes, arrendamientos o servicios
- Acuerdo de si el precio es fijo o sujeto a cambios
- En el caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra
- La fecha o plazo, lugar y condiciones de entrega
- Moneda en que se cotizó y se efectuará el pago respectivo
- Plazo y condiciones de pago del precio de los bienes, arrendamientos o servicios, señalando el momento en que se haga exigible el mismo
- Las causales para la rescisión de los contratos
- Las previsiones relativas a los términos y condiciones a las que se sujetará la devolución y reposición de bienes por motivos de fallas o incumplimiento de especificaciones técnicas
- Condiciones, términos y procedimiento para la aplicación de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes, arrendamientos o servicios, por causas imputables a los proveedores
- Los procedimientos para resolución de controversias, distintos al procedimiento de conciliación previsto en la Ley

En cuanto a la firma del contrato, ésta se va a realizar conforme a los plazos establecidos en el fallo correspondiente del proceso de adjudicación, o en su defecto a más tardar en 15 días naturales después de la emisión del fallo.

En caso de que el licitante no firme el contrato por causas imputables a él, se podrá adjudicar el contrato al segundo lugar del procedimiento de contratación sin necesidad de otro proceso de adjudicación.

En cambio si el contrato no se firma por causas imputables a la convocante, el licitante ya no está obligado a suministrar el bien o servicio, en cuyo caso puede recuperar el monto económico del gasto no recuperable que haya

gastado por concepto de preparación del pedido. Lo anterior con base en el artículo 46º de la Ley.

Cabe mencionar que conforme a la Ley en su artículo 52º los montos del contrato y de la cantidad de bienes o servicios podrán aumentarse conforme al presupuesto aprobado y disponible con que cuente la convocante, siempre y cuando no se rebase en un veinte por ciento el total de los montos establecidos originalmente en el contrato, lo anterior bajo la propia responsabilidad de la convocante.

En cuanto a los tipos de contrato, la Ley establece la posibilidad de celebrar contratos abiertos, los cuales refieren a contratos que establecen un mínimo y un máximo de la cantidad de bienes, servicios o arrendamientos a formalizar, así mismo establecen un máximo y un mínimo del presupuesto a ejercer, es decir, que el contrato abierto refiere a un contrato en cual maneja rangos del bien o servicio a contratar así como del recurso económico destinado para ello. Lo cual va a permitir que la adquisición del bien o servicio por parte de la convocante sea en función de la demanda real que tiene, pues va a formalizar cantidades dependiendo de la necesidad del bien o servicio. A la vez, maximiza espacios, toda vez que, no tiene que almacenar grandes cantidades de bienes en lugares que la dependencia puede reutilizar o dejar de usar, entiéndase bodegas, de tal manera que permite aminorar costos de almacenaje y evita pérdidas al sólo adquirir las cantidades que necesita realmente.

Con base en el artículo 48º y 49º de la Ley podemos referir que se establece la obligatoriedad de que los licitantes presenten garantías, las cuales deben garantizar.-

*“Artículo 48.- Los proveedores que celebren los contratos a que se refiere esta Ley deberán garantizar:*

*I. Los anticipos que, en su caso, reciban. Estas garantías deberán constituirse por la totalidad del monto de los anticipos, y*

*II. El cumplimiento de los contratos...”*

La garantía de cumplimiento de contrato es un mecanismo que brinda el cumplimiento de las responsabilidades por parte de los licitantes, conforme a la Ley deben presentarse a más tardar dentro de los diez días naturales posteriores a la firma del contrato, a menos de que la entrega del bien se realice antes de esta fecha en cuyo caso deberá presentarse previo a la entrega del bien o servicio en la fecha estipulada para ello en el contrato.

La Ley en sus artículos 53<sup>o</sup>, 53<sup>o</sup> bis y 54<sup>o</sup> establece la existencia de sanciones para los licitantes que no cumplan con las obligaciones pactadas en el contrato; las anteriores son; las penas convencionales y las deducciones.

Por pena convencional entenderemos cargos al proveedor por atraso en las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio. Por deducciones, entenderemos aquellos descuentos que se realicen al pago de un bien o servicio con motivo del incumplimiento parcial o deficiente en que pudiera incurrir el proveedor con respecto a las partidas o conceptos que integran el respectivo contrato.

Así mismo, la Ley establece las siguientes figuras; rescisión de contrato y terminación anticipada de los contratos. Por rescisión de contratos vamos a entender la cancelación del contrato con el proveedor cuando éste incurra en incumplimiento de las responsabilidades pactadas en este último, lo anterior debiéndose realizarse conforme a las siguientes fases, estipuladas en el artículo 54<sup>o</sup> de la Ley, que a la letra dice.-

*“Artículo 54. Las dependencias y entidades podrán en cualquier momento rescindir administrativamente los contratos cuando el proveedor incurra en incumplimiento de sus obligaciones, conforme al procedimiento siguiente:*

*I. Se iniciará a partir de que al proveedor le sea comunicado por escrito el incumplimiento en que haya incurrido, para que en un término de cinco días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas que estime pertinentes;*

*II. Transcurrido el término a que se refiere la fracción anterior, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días para resolver, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer el proveedor. La determinación de dar o no por rescindido el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al proveedor dentro dicho plazo, y*

*III. Cuando se rescinda el contrato se formulará el finiquito correspondiente, a efecto de hacer constar los pagos que deba efectuar la dependencia o entidad por concepto de los bienes recibidos o los servicios prestados hasta el momento de rescisión.”*

Así mismo la convocante puede dar por terminado un contrato por anticipado cuando se justifique por causas del interés general, o cuando se extinga la necesidad del bien o servicio a contratar.

#### 2.2.4 De la información y verificación

En la Ley se establece el Título Cuarto correspondiente a la “Información y Verificación”, el cual hace referencia a la generación de información producto de los procesos de adjudicación y contratación así como del tratamiento y mecanismos para atender la misma.

Del presente título podemos desprender dos grandes funciones que se establecen en el mismo; la injerencia que mantienen la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Economía (SE) sobre la información y productos surgidos de los procesos de contratación; y la creación de un sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios.

Sobre la injerencia que mantienen la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Economía, se determina que éstas pueden revisar y verificar toda la información producto de los procesos de contratación, así como los bienes que se contratan y sus diferentes especificaciones en los términos establecidos por dichas Secretarías, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Sobre el sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes y servicios, se establece que estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública. El cual es el denominado Compranet (el cual se abordará en el siguiente capítulo), teniendo los siguientes fines e información:

#### Fines

- Contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal en materia de contrataciones;
- Propiciar la transparencia y seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, y
- Generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral.

#### Información que debe contener el sistema electrónico:

- Los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades;
- El registro único de proveedores;
- El padrón de testigos sociales;
- La información derivada de los procedimientos de contratación, en los términos de esta Ley;
- Las notificaciones y avisos relativos a los procedimientos de contratación y de la instancia de inconformidades;
- El registro de proveedores sancionados.

En cuanto a la información y verificación en el reglamento de la Ley, los supuestos específicos en la materia se establecen en el Título Cuarto, "De la Información y Verificación", Capítulo Único, donde se especifica el manejo y generación de la información producto de los procedimientos de adjudicación y

de los contratos así como el ejercicio de la verificación de la misma, a partir de los supuestos ya previamente referidos establecidos en la Ley.

#### 2.2.5 De las infracciones y sanciones

Las infracciones y sanciones quedan definidas en el Título Quinto “De las Infracciones y Sanciones” Capítulo Único, de la Ley, donde se establecen de forma genérica las diferentes sanciones tanto a proveedores como a servidores públicos por incumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho ordenamiento, lo anterior sin perjuicio de las sanciones de orden civil, penal o incluso también administrativas producto de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las dos infracciones y sanciones principales que se establecen conforme a la Ley, producto del incumplimiento de lo estipulado en la misma son los siguientes; una multa económica equivalente de 50 hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes; y el segundo es la inhabilitación temporal de poder participar en procedimientos de contratación por parte de los proveedores.

Las infracciones y sanciones en el reglamento de la Ley se especifican en su Título quinto “De las Infracciones y sanciones”, capítulo único donde se establecen los supuestos donde se podrá sancionar e infraccionar a los licitantes a partir de los supuestos establecidos en la Ley.

#### 2.2.6 De la solución de controversias

La solución de controversias se establecen en el Título Sexto “De la Solución de Controversias” se compone por Tres Capítulos que refieren a las principales materias del Título, siendo estos los siguientes; la instancia de inconformidad; el procedimiento de conciliación; y “del arbitraje, otros mecanismos de solución de controversias y Competencia judicial”, los cuales establecen a lo siguiente.

Instancia de Inconformidad.-

En el Título Sexto de la Ley, en su capítulo primero, denominado “De la instancia de Inconformidad”, se abre la posibilidad para poder inconformarse en contra de diversas fases de la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, así como de los actos u omisiones por parte de la convocante que impidan la firma del contrato correspondiente, por lo cual cabe indicar que no todo es sujeto a inconformidad.

De lo anterior se desprende las fases que si son propensas a inconformidad, siendo estas las siguientes; la convocatoria a la licitación pública y las juntas de aclaraciones; la invitación a cuando menos tres personas; el acto de presentación y apertura de proposiciones; el fallo; la cancelación de la licitación; y los actos u omisiones de la convocante que impidan la formalización del contrato.

El procedimiento de inconformidad, se va a presentar a la Secretaría de la Función Pública, quien es la encargada de atender y llevar el procedimiento en detalle. Lo cual le permite establecer si una inconformidad es o no procedente.

La Ley establece los medios, plazos y especificaciones para presentar a cabo la inconformidad, así como los casos en los cuales la misma es procedente, el resultado de la inconformidad puede derivar en la cancelación del acto impugnado y la posterior reposición de los actos que se deriven del mismo, o en su defecto puede ir acompañado de una revisión de oficio. Si la revisión de oficio observa que el acto impugnado no se encuentra conforme al principio de legalidad y acorde a lo dispuesto por la Ley se cancela el acto impugnado y por ende los actos posteriores, por lo que la convocante tiene que volver a realizar los actos. Si se declara improcedente la impugnación el procedimiento sigue conforme a lo estipulado por la Ley.

Para la cancelación del acto impugnado, dicha acción se sustenta en el artículo 70º de la Ley, estableciendo que un acto puede ser cancelado así como los actos que de este se deriven, siempre y cuando quien funja como inconforme lo requiera en su mecanismo de inconformidad. Así mismo de la Ley se

desprende que la Secretaría de la Función Pública puede realizar “intervenciones de oficio” del procedimiento impugnado, es decir, puede realizar una verificación del mismo para observar e indagar en posibles acciones que contravengan a lo dispuesto por la Ley, lo anterior conforme al artículo 76º de dicho ordenamiento, que a la letra establece lo siguiente.-

*“Artículo 76. A partir de la información que conozca la Secretaría de la Función Pública derivada del ejercicio de sus facultades de verificación podrá realizar intervenciones de oficio a fin de revisar la legalidad de los actos a que se refiere el artículo 65 de esta Ley...”*

Procedimiento de conciliación.-

El acuerdo de conciliación es un procedimiento que se solicita ante la SFP, en el cual tanto proveedores como dependencias y entidades buscan solucionar desavenencias a través del acuerdo de voluntades, producto del incumplimiento de contratos y pedidos.

En dicho proceso la Secretaría de la Función Pública actúa como intermediaria entre ambas partes resaltando sus puntos en común y exhortándolos a conciliar sus intereses conforme a las disposiciones de la Ley. En caso de que la SFP pueda llegar a un acuerdo entre las partes (proveedor y dependencia) se ejecuta y el cumplimiento del mismo se vuelve obligatorio, toda vez que, su cumplimiento podrá ser demandado por la vía judicial.

Del arbitraje. Otros mecanismos de solución de controversias y competencia judicial.-

“Del arbitraje. Otros mecanismos de Solución de Controversias y Competencia Judicial”, conforma el último capítulo del Título en cuestión, dicho capítulo refiere a mecanismos de resolución de controversias alternos a los demás establecidos en la propia Ley, tales como el arbitraje en la interpretación del contrato o sus cláusulas, o los casos en los cuales la anterior interpretación recaiga en facultades de Tribunales Federales.

En cuanto a la reglamentación de los tres capítulos antes referidos los cuales establecen en su conjunto la solución de controversias, los supuestos



específicos se establecen en el Título Sexto, “De la Solución de controversias” del reglamento, donde se establecen tres capítulos en referencia a los tres supuestos mediante los cuales se podrán resolver controversias establecidos en la Ley; la instancia de inconformidad, el procedimiento de conciliación y otros mecanismos de arbitraje, donde se especifican cada uno de estos.

### **2.3 Síntesis**

Hemos desarrollado la conformación del procedimiento administrativo de las compras gubernamentales, a la vez que se ha observado de cerca el estado que guarda el mismo a partir de la descripción y mención de los principales ordenamientos jurídicos que componen dicho proceso; la Constitución, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público así como su reglamento, siendo estos en su conjunto la parte medular del propio sistema de compras gubernamentales.

Sin embargo, actualmente dicho sistema fue impactado sustancialmente en su desarrollo y en los procesos que conforman el procedimiento administrativo de compras gubernamentales, a partir de la expedición y ejercicio en 2010 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Instrumento que regula y busca establecer a detalle cada uno de los procesos y supuestos establecidos por la Constitución, la Ley de Adquisiciones y su reglamento, queda pues así observar y determinar el impacto que ha generado la expedición del manual en la parte nuclear del proceso de compras gubernamentales.

## **CAPÍTULO TRES; SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y MEJORA REGULATORIA; REFORMA REGULATORIA BASE CERO; Y EL MANUAL DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS**

**"Los planes son solamente buenas intenciones a menos que degeneren inmediatamente en trabajo duro."**

**Peter Ferdinand Drucker**

### **3.1 Simplificación Administrativa**

Durante el capítulo precedente hemos analizado e identificado el sistema normativo de las compras gubernamentales de bienes y servicios que realiza el ejecutivo federal, así como también por los sujetos obligados de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Al respecto, hemos mencionado que dicho sistema puede ser observado como una unidad, pues se compone por toda la normatividad que regula la función de compras gubernamentales, así mismo se ha adelantado a lo largo del presente trabajo de investigación que el sistema se vio afectado en su conformación, toda vez que, en 2010 el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública, emitió como dependencia globalizadora, nueve manuales de aplicación general, los cuales incidieron en las funciones básicas del ejecutivo, toda vez que se pretendió simplificar y mejorar la normatividad gubernamental como mecanismo de mejora del propio gobierno.

Lo anterior, a raíz de la implementación de una Reforma Regulatoria Base Cero, sin embargo, es imprescindible para entender el porqué de la reforma identificar el origen de la misma. Toda vez que, la reforma obedece a una política estatal y gubernamental a nivel federal, fundamentada en los principios de la gestión pública, la cual observa que la simplificación administrativa y mejora regulatoria en las funciones gubernamentales incide directamente en la mejora del gobierno, así como también en coadyuvar en el mejor cumplimiento de los fines últimos de la administración pública y del Estado.

En términos administrativos y de gestión pública, podemos decir que busca una mejora en los procesos específicos de la micro gestión teniendo un impacto en la macro gestión pública.

Se ha mencionado que la simplificación administrativa y mejora regulatoria conforman una política estatal y gubernamental en nuestro país, lo anterior puede afirmarse, ya que se reconoce que durante el periodo del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa del 2006 al 2012, se instrumentó toda una política en la materia, referenciada y reconocida desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, llevando a cabo programas específicos como lo fue el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (de ahora en adelante también Programa de Mejora de la Gestión o PMG), hasta llegar a la Reforma Regulatoria Base Cero, implementada en 2010.

### 3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Estado mexicano, define y establece un Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual refleja los principios establecidos en su constitución, convirtiéndose así en reflejo del proyecto nacional e instrumento que permite planear todas aquellas actividades y aspiraciones del propio Estado, debido a que, toda actividad y programa de la Administración Pública Federal, por ley debe estar alineado a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, lo anterior en observancia a lo dispuesto en el artículo 26º de su Constitución, que entre otros establece lo siguiente:

***“Artículo 26.***

***A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.***

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al*

*plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...”*

Derivado del artículo anterior se puede acotar, que el Plan Nacional de Desarrollo define y establece a partir de lo dispuesto por la Constitución, los aspectos primordiales y de mayor trascendencia en la vida pública del Estado Mexicano, con lo cual define también los principios rectores de la labor gubernamental. Convirtiéndose así lo establecido al interior del mismo, en políticas primordiales de aplicación para el Estado.

Del anterior mandato constitucional, durante la administración del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa se creó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, basado en un paradigma de desarrollo sustentable, el cual estableció cinco ejes rectores, los cuales articularían toda función, programa y estrategia gubernamental, los cinco ejes eran:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para efectos del presente retomaremos el eje rector uno; “Estado de Derecho y Seguridad”, del cual se desprenden una serie de objetivos específicos para el Estado y en especial para el gobierno, entre éstos encontramos el objetivo número 10, cuyo título refiere a “Combatir a la corrupción de forma frontal”, en alusión como su nombre lo sugiere al combate a la corrupción, para lograrlo el objetivo en cita establece como estrategia la aplicación de programas y reformas orientados a la mejora regulatoria.

De la anterior estrategia, se inició la ampliación de programas de simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la administración pública, buscando que los cambios producto de dicha simplificación tuvieran un impacto directo en el combate a la discrecionalidad, la arbitrariedad y la corrupción, convirtiendo

así la estrategia de la simplificación administrativa en política gubernamental de la administración federal durante el periodo 2007-2012.

### 3.1.2 Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012

En seguimiento a las estrategias de acción que se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en específico en materia de mejora a la gestión y modernización de la administración pública federal, fue implementado por el ejecutivo federal el “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012” (de ahora en adelante también Programa de Mejora de la Gestión o PMG), el cual pretendía asegurar que la administración pública se renovara en beneficio de la sociedad, contribuyendo en términos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a “la transformación estructural de sus instituciones, y les permita contribuir, en el ámbito de su acción, al Desarrollo Humano Sustentable del país”.<sup>82</sup>

Lo anterior, ya que se pretendía vincular los objetivos nacionales expresados en el PND, con los objetivos del PMG, por lo que, en concordia con lo establecido en el artículo 26º constitucional, se implementó un programa de mejora a la gestión pública para coadyuvar al cumplimiento de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo.

El alcance del programa fue de carácter obligatorio para la administración pública federal, entendiéndose por esta última a las dependencias, así como a sus órganos desconcentrados, entidades, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

A la vez, el programa se implementó buscando una integración de esfuerzos en la materia del mismo, por lo que en lo que respecta a las mejoras gubernamentales, establecidas en los diferentes programas sectoriales de la administración pública federal, deberían estar vinculadas a los objetivos establecidos en el programa, con lo cual toda disposición gubernamental en la materia debería llevarse en función del programa garantizando “que las

---

<sup>82</sup>Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Acerca del PMG-contribución*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/temas/programas/programa-de-mejora-de-la-gestion/acerca-del-pmg/contribucion-al-pnd-2007-2012.html>. Consulta el 5 de julio de 2013.

mejoras que serán obtenidas en los procesos de gestión optimizarán las actividades sustantivas de las instituciones y, de esa forma, se potenciarán los logros y resultados generales”,<sup>83</sup> así pues se observa como mejoras de la gestión interna de las instituciones, mantiene una incidencia directa en la consecución de los fines últimos de las mismas, lo anterior concebido en una lógica de gestión pública.

El Programa de Mejora a la Gestión, puede ser entendido como un instrumento de la administración pública federal, el cual buscaba mejorar la gestión diaria de las instituciones públicas, para la generación de mejores resultados. Es de resaltarse que el PMG reconoce que se crea a partir de los principios de la gestión pública, como principios de mejora gubernamental, entre los principios que el programa establece y que el gobierno instaura como mecanismos de mejora, encontramos los siguientes:<sup>84</sup>

1. Orientación a resultados: Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
2. Flexibilidad: Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.
3. Innovación y experiencia: Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
4. Sinergia: Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.

---

<sup>83</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Acerca del PMG-alcance*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/alcance.html> Última consulta el 5 de julio de 2013.

<sup>84</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Acerca del PMG-ejes rectores*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/ejes-rectores.html> Última consulta el 5 de julio de 2013.

5. Participación ciudadana: Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

Los anteriores conforman a la vez los cinco ejes rectores del programa, a partir de los cuales se van a establecer todos los objetivos y estrategias específicas del mismo.

La estructura del Programa de Mejora de la Gestión se conforma de tres objetivos generales, a la vez cada objetivo establece estrategias de acción para los sujetos obligados del programa, quedando la conformación del PMG, de la siguiente manera:<sup>85</sup>

### **Objetivo 1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal.**

- Estrategia 1.1: Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a la ciudadanía el acceso a éstos en cualquier lugar y modalidad en que los soliciten, de manera oportuna y con calidad.
- Estrategia 1.2: Mejorar la entrega de servicios públicos mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

### **Objetivo 2. Incrementar la efectividad de las instituciones**

- Estrategia 2.1: Planificar la gestión institucional con enfoque a resultados, para facilitar la generación de valor a la sociedad y disminuir la orientación al cumplimiento.
- Estrategia 2.2: Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos en la APF para facilitar el logro de los objetivos institucionales.
- Estrategia 2.3: Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad.

---

<sup>85</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/objetivos-y-estrategias.html>  
Última consulta el 5 de octubre de 2013.

- Estrategia 2.4: Mejorar y simplificar los procesos administrativos y sustantivos de la institución para incrementar su eficiencia y orientar la operación al logro de la misión y objetivos estratégicos.
- Estrategia 2.5: Mejorar las políticas, normas y disposiciones de carácter general que emiten las instancias globalizadoras o instituciones coordinadoras de sector.

### **Objetivo 3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades**

En coordinación con lo que establezca el programa de mediano plazo al que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se prevén entre otras, las siguientes estrategias:

- Estrategia 3.1: Ejercer los recursos públicos con eficiencia, para reducir sustancialmente los gastos de operación y que los recursos se utilicen para mejorar en el quehacer sustantivo de las instituciones.
- Estrategia 3.2: Optimizar el uso y preservación de los bienes nacionales.
- Estrategia 3.3: Incrementar la eficiencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, redimensionándolas y adecuándolas para el cumplimiento de sus funciones.

De los objetivos y estrategias anteriores para efectos del presente trabajo de investigación, retomamos dentro del objetivo dos **Incrementar la efectividad de las Instituciones**, la estrategia 2.3 *Simplificar la regulación que rige a las instituciones y su interacción con la sociedad*, ya que a través de dicha estrategia se “establece como una línea de acción, mejorar el marco normativo de las instituciones a través del proceso de calidad regulatoria para lograr mayor agilidad, certidumbre y menores costos de operación para la institución y los particulares”.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, Normateca, *Acuerdo por el que se expide el Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/uncp/maagmaassp.html>. Última consulta el 10 de noviembre de 2013.



Por lo que en síntesis, en lo que refiere al Plan nacional de Desarrollo 2007-2012, así como al Programa de Mejora de la Gestión, podemos observar como durante el mandato del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa como titular del ejecutivo federal, la simplificación y desregulación de los diferentes marcos normativos de las funciones gubernamentales, como mecanismo de mejora gubernamental se implementó a modo de política estatal y gubernamental.

Lo anterior se tradujo en un impacto directo en cada una de las funciones del gobierno, ya que la simplificación gubernamental en la lógica de nuestros argumentos y bajo una visión de gestión pública, no solo implica una reducción de la normatividad, sino también volver los procesos al interior del gobierno más ágiles y confiables, incidiendo directamente en el mejor funcionamiento gubernamental.

### **3.2 Reforma Regulatoria Base Cero**

En concordia con el Plan Nacional de Desarrollo y el PMG el dos de septiembre de 2009, en el marco de su tercer informe de gobierno, el entonces presidente de México el C. Felipe Calderón Hinojosa, anunció una serie de medidas a implementar, denominadas “10 Puntos para Transformar a México” las cuales tenían como objetivo principal el cambio de la realidad de nuestro país, sobre éstas cabe mencionar que eran parte de un conjunto de medidas gubernamentales implementadas para hacer frente a la crisis económica mundial de 2008.

En términos del presente podemos hacer mención que el objetivo general de estos puntos era el impacto en la realidad social del país, es decir, tales medidas a implementar buscaban el mejor cumplimiento de la función de Estado.

De entre las medidas contenidas en los “10 Puntos para Transformar a México”, se desprende la implementación de una Reforma Regulatoria Base Cero, como mecanismo de revisión de manera exhaustiva de la regulación vigente a fin de mantener únicamente aquellas que resultarán indispensables

para el correcto funcionamiento gubernamental, teniendo un impacto directo en la mejora de la llamada “gestión pública”, ya que a través de la desregulación se busca la mejora en la atención de necesidades y demandas sociales, a la vez que mantiene también un impacto en la realidad económica, debido a que incide directamente en la consecución de condiciones de competitividad.

Una de las funciones del aparato gubernamental del Estado impactada por esta reforma fue el sistema normativo de las compras gubernamentales que realiza la función ejecutiva federal, dicha materia fue sujeta a la Reforma Regulatoria Base Cero, modificando las condiciones en las que tal actividad se realiza.

Lo anterior presupone que el sistema normativo de las compras gubernamentales se modificaron a partir de los “10 puntos para Transformar a México”, en específico por la Reforma Regulatorio Base Cero, alterando su ejecución, a la vez la anterior reforma como medida de mejora gubernamental la cual se constituye bajo los principios de gestión pública, debe ser considerada como una reforma de tipo gerencialista, por lo cual, queda observar el cómo impactó la normatividad en la materia y si consiguió los logros y objetivos de mejora bajo los cuales se implementó.

### 3.2.2 “10 Puntos para Transformar a México”

Como hemos referido los denominados “10 Puntos para Transformar a México” fueron anunciados el dos de septiembre de 2009, en un mensaje a la nación realizado por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, como medidas para transformar la realidad de nuestro país y hacer frente a la crisis económica de 2008, los diez puntos planteaban primordialmente lo siguiente:<sup>87</sup>

1. Destinar toda la fuerza y recursos del Estado para frenar el crecimiento de la pobreza, se propuso un presupuesto que no redujera el gasto en el combate a la pobreza y que lo blindara para evitar desvíos en cualquier orden de gobierno.
2. Alcanzar la cobertura universal de salud.

---

<sup>87</sup> Histórico de la Presidencia de la República 2006-2012, *Tercer Informe de Gobierno*, [en línea], Dirección URL: <http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/> Última consulta el 8 de noviembre de 2013.

3. Alcanzar una educación de calidad y superar el marasmo de intereses a fin de que la educación fuera el mecanismo para salir de la pobreza.
4. Una reforma profunda a las finanzas públicas para hacer más con menos. El presente numeral planteaba una disminución del gasto público en tareas administrativas, buscaba que el gobierno se convirtiera en el primero en poner el ejemplo en la racionalidad del gasto.
5. Una reforma económica de fondo para lograr una economía más competitiva, lo que implicaría una nueva generación de reformas al sector energético. El objetivo planteaba una transformación de raíz en contra de los privilegios y a favor de la transparencia. Así como una segunda generación de reformas en la industria petrolera.
6. Una reforma al sector de telecomunicaciones para lograr la competencia.
7. Una reforma laboral que fortalezca los derechos de los trabajadores.
8. Una reforma regulatoria de fondo que permita contar con una regulación con base cero que facilite la vida de los ciudadanos.
9. Profundizar la lucha contra el crimen organizado y fortalecer las acciones contra delitos como el robo, la extorsión y el secuestro.
10. Empezar una reforma política de fondo que incluía a la electoral. El objetivo era plantearse si el entonces sistema político permitía procesar los conflictos. Buscando un sistema político que haga de manera correcta la corresponsabilidad entre los tres poderes y los tres órdenes de gobierno.

De las diez medidas a implementar destacaremos el punto octavo, el cual hace referencia a la implementación de una reforma de índole regulatoria orientada a la simplificación jurídico-administrativa de los procedimientos gubernamentales.

La Reforma se instrumentó como mecanismo para el mejor logro de los objetivos estatales, cuya meta primordial es eliminar todas las normas asociadas a los trámites y servicios que impiden el desahogo eficiente de los mismos. Lo anterior se afirma, pues fue esta la justificación de su

implementación frente a la sociedad, toda vez que, la postura del ejecutivo federal fue la siguiente:

*"OCTAVO. Empezaremos en el gobierno una reforma regulatoria de fondo; en el curso del próximo año debemos lograr el objetivo de contar con una regulación base cero para el gobierno federal, un proceso que nos permita derogar todos aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no quede clara y plenamente justificada.*

*De lo que se trata, es de facilitar la vida de los ciudadanos, de simplificar todos los trámites que realizan las empresas, de acercar el Gobierno a las necesidades de la gente. Y convoco a los gobiernos estatales y municipales a que coordinemos este esfuerzo y eliminemos trámites innecesarios, y promovamos una nueva cultura de eficiencia en el servicio público".<sup>88</sup>*

De la postura adoptada por el ejecutivo federal, podemos mencionar que los objetivos reconocidos de la Reforma Regulatoria Base Cero son la simplificación y mejora de los trámites y servicios que lleva a cabo el gobierno a partir de la reducción y homologación de los diferentes marcos normativos a través de los cuales se llevan a cabo.

Siendo a partir de este objetivo primordial que debemos observar el impacto de la reforma en el funcionamiento gubernamental, en específico de la función de compras que realiza el ejecutivo federal. Ya que el recorte y mejora de la normatividad se traduce en beneficios hacia la atención de las demandas sociales, podemos inferir, mantiene incidencia directa en la función de Estado; y generación de competencias económicas, de conformidad con el concepto de Reforma Regulatoria Base Cero que hemos establecido en nuestro primer capítulo.

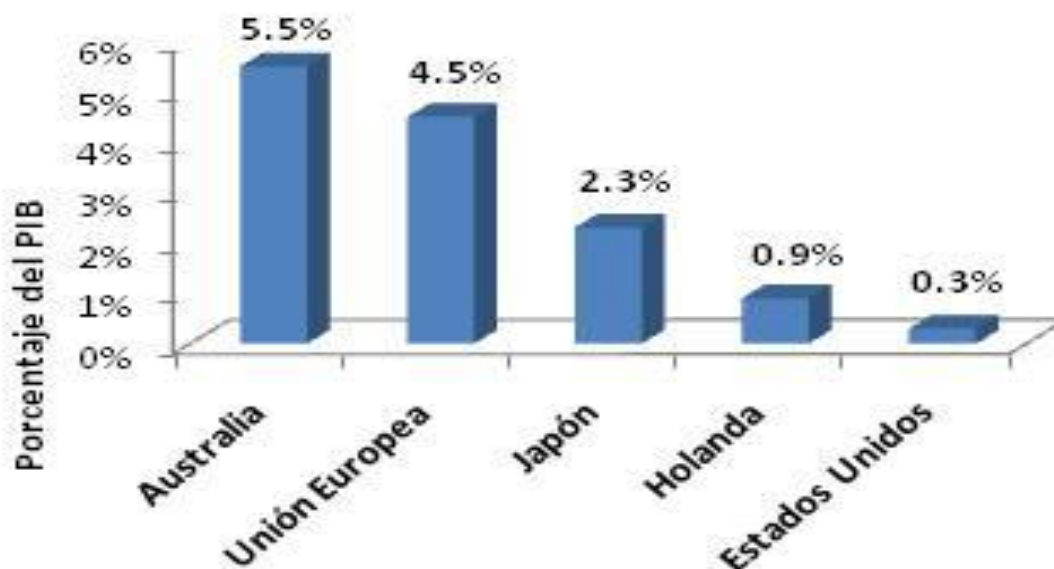
Impacta en la creación de competencias económicas para los países, pues el recorte normativo y la simplificación son actualmente un aliciente para el fomento de la Inversión privada, ya sea nacional o internacional, toda vez que las "trabas gubernamentales" disminuyen dando un mayor grado de rendimiento a las propias inversiones.

---

<sup>88</sup> Histórico de la Presidencia de la República 2006-2012, *Mensaje a la nación*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/regulacion-base-cero.html> Consulta el 5 de abril de 2013.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pone un énfasis especial en una Reforma Regulatoria Base Cero, como mecanismo en la creación de competencias económicas, y de disminución y racionalización del gasto público. Muestra de ello fueron las declaraciones que realizó José Ángel Gurría, Secretario General de dicha organización quien afirmó durante la tercer “Conferencia Anual de Reforma Regulatoria” que se llevó a cabo en enero de 2012 que una reforma regulatoria es “esencial en cualquier país y es la única vía hacia el desarrollo”,<sup>89</sup> ya que no sólo reduce los trámites administrativos y crea ahorros a fondos públicos y privados crea también competencias básicas para cualquier economía de libre mercado.

*“La experiencia internacional señala que una Reforma Regulatoria deriva en beneficios significativos que impactan en el crecimiento económico, incluso similares a las reformas estructurales. Los costos totales de la regulación son muy elevados en cada país. Por ejemplo, en Australia llega al 5,5% y en la Unión Europea llega al 4.5% del total del PIB. Por ello, la liberación de recursos económicos de una reforma regulatoria tiene un impacto similar a una reforma fiscal de fondo, ya que presupone la reorientación de recursos”.*<sup>90</sup>



<sup>89</sup> Verduzco, Alberto, “Mejora regulatoria, única vía para dar el salto al desarrollo: Gurría”, Milenio Diario, Negocios, México, martes 10 de enero de 2012, p. 8.

<sup>90</sup> COFEMER, Reforma Regulatoria Base Cero-Impacto, [en línea], Dirección URL: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=98>. Consulta el 6 de abril de 2013

### 3.2.3 Servicios y Trámites

Si bien una Reforma Regulatoria Base Cero crea competencias económicas, lo que plantea el presente trabajo de investigación es observar el impacto que tuvo esta última sobre el procedimiento de compras gubernamentales a partir de los objetivos generales y específicos que dieron origen a la reforma en cita. Así pues, lo que centra nuestro análisis es el impacto de la reforma al proceso administrativo de compras en función de la mejor atención de las demandas y problemas sociales. Centrándonos en la implementación del Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicio, ya que dicha medida fue aquella que incide en el procedimiento sujeto a estudio.

### 3.2.4 Líneas de acción de la Reforma Regulatoria Base Cero

La reforma cuenta con dos líneas de acción; eliminar todos los trámites y servicios innecesarios, fomentando la disminución de requisitos y el uso de tecnologías de la información y de la comunicación; y, eliminando las normas cuya necesidad no estuvieran plenamente justificadas.

De la primera línea de acción se desprendió la eliminación de todos los trámites y regulaciones no justificadas y obsoletas que normaban las tareas institucionales, el resultado de esta medida arrojó la revisión de los inventarios de reglas o normas, que aunado con la orden de recortarlos al máximo para optimizar el servicio a los ciudadanos, se tradujo en que actualmente “de un universo de 34,457 normas, se han eliminado 10,360 de carácter administrativo y 5,901 de carácter sustantivo”.<sup>91</sup> Lo cual nos indica que los procedimientos se habrían recortado y simplificado al menos en su parte regulativa y cuantitativa.

De la segunda línea de acción se desprendió la creación de nueve manuales de aplicación general en materia de auditoría; adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; control interno; obra pública y servicios relacionados con las mismas; recursos humanos; recursos materiales; recursos

---

<sup>91</sup>COFEMER, *Reforma Regulatoria Base Cero-Resultados*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/regulacion-base-cero.html> Consulta el 7 de mayo de 2013.

financieros; tecnologías de la información y comunicaciones, y de transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos de nuestra investigación y derivado de la segunda línea de acción de la reforma, retomamos el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual busca impactar el sistema normativo de las compras gubernamentales a través de la desregulación como mecanismo de mejora gubernamental, en concordia con la segunda línea de acción de la reforma.

### **3.3 Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos se expidió mediante acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de Agosto de 2010, su última reforma publicada data del 21 de noviembre de 2012.

El acuerdo, como instrumento de publicación del manual se compone por las consideraciones para expedir el mismo, así como por una serie de artículos los cuales, en suma retoman los antecedentes, alcance y objetivos de la reforma.

En las consideraciones se refleja que la Reforma Regulatoria Base Cero, cuenta con tres fundamentos que dan origen a la misma; el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 y las “10 medidas para la transformación de México” anunciadas el 2 de septiembre de 2009 por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa.

El objetivo principal para la expedición del manual en materia de adquisiciones, se enuncia en las consideraciones del acuerdo, en el cual se establece que el objetivo básico del mismo es el siguiente:

“Sistematizar y codificar los principales procesos y procedimientos que serán aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios a fin de

integrarlos en un sólo instrumento normativo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República estarán obligadas a observar, y permitirá contar con procesos y procedimientos uniformes en esa materia con la finalidad de que dichas instituciones dispongan de las herramientas necesarias para el aprovechamiento y aplicación eficiente de los recursos con que cuentan”.<sup>92</sup>

Dentro del Acuerdo para la correcta implementación del manual y cumplir con la simplificación y desregulación normativa, en el artículo tercero se instruye a los titulares de las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para que éstos dejen sin efecto los acuerdos, normas, lineamientos, oficios circulares y demás disposiciones o procedimientos de carácter interno que se hubieren emitido en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y que no sean atribuciones estipuladas en leyes y reglamentos.

Del anterior punto debemos hacer una consideración básica para el alcance del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y es que éste busca derogar y dejar sin efectos todas aquellas normas jurídico-administrativas de menor jerarquía a las leyes y reglamentos que norman el proceso de compras gubernamentales, poniendo mayor énfasis en toda la normatividad específica con las que contaban cada dependencia o entidad en materia de compras gubernamentales.

De tal manera que dada su naturaleza (manual administrativo) es un instrumento que busca la desregulación y simplificación de las operaciones específicas a través de las cuales se llevan a cabo los procedimientos administrativos gubernamentales.

Lo anterior conforma en general los puntos más importantes que se establecen en el acuerdo por el que se emite el manual, por lo que para observar el alcance real e impacto que ha tenido en el sistema normativo de compras que

---

<sup>92</sup> Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Considerando, p. 2.



realiza el ejecutivo federal a partir de los objetivos que dieron origen al manual, debemos identificar la estructura básica y las líneas operacionales que se implementaron.

### 3.3.1 Estructura del Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

De forma descriptiva el manual establece cinco puntos, los cuales estructuran la información contenida en éste:

- 1.-definiciones y siglas;
- 2.-objetivos;
- 3.-marco jurídico;
- 4.-macro proceso de adquisiciones; y,
- 5.-control y seguimiento.

De los puntos anteriores los que contienen lo relacionado a la operación de las adquisiciones, son los puntos cuatro y cinco, los cuales establecen en suma los ordenamientos a través de las cuales se llevan a cabo los procedimientos y procesos estipulados en la Ley y su reglamento. De forma genérica se puede establecer lo siguiente de cada punto:

1. Definiciones y Siglas.- En este punto sólo se adicionan definiciones y siglas a un grupo de estos ya establecidos en la Ley y su reglamento, los cuales tienen por objeto determinar todos aquellos conceptos, términos y siglas que aparecen dentro de los ordenamientos citados.

2. Objetivos.- El punto número dos refiere a los objetivos generales y específicos que establece el manual ( los cuales amplían al objetivo básico que se encuentra en el acuerdo por el que se expidió el manual y al cual hemos referido anteriormente en el presente capítulo), que a letra son los siguientes:

General:

Incrementar la eficiencia de los procesos y procedimientos en materia de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de

mejorar la calidad en el abasto y provisión de bienes y servicios a la vez de garantizar a los ciudadanos servicios de calidad en la materia.

Específicos:

1. Estandarizar los procesos y subprocesos en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios.
2. Homologar las prácticas administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.
3. Ofrecer a las dependencias y entidades recomendaciones generales e información útil en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para la toma de decisiones y la mejora institucional.
4. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de contratación pública de las dependencias y entidades.
5. Eliminar requisitos innecesarios en los procesos, subprocesos, trámites y servicios relacionados con las contrataciones públicas.
6. Contribuir a la mejora y modernización de los trámites y servicios del gobierno federal, mediante la estandarización de procesos.
7. Coadyuvar al reordenamiento normativo derivado de la regulación base cero propuesta por el Ejecutivo Federal.

Cabe resaltar que es a partir del objetivo general y de los específicos que vamos a determinar en el siguiente capítulo, el impacto de la reforma sobre la normatividad de las adquisiciones, arrendamientos de bienes y servicios para ver si se cumplen o no.

Dentro del punto dos también queda determinado la estructura básica del manual y de los procesos que se establecen al interior del mismo, ya que se establece un macro proceso compuesto de quince subprocesos que de forma implícita se agrupan en tres procesos diferenciados: planeación; contratación y administración del contrato (lo anterior se afirma textualmente en el punto dos del manual). Cada subproceso se compone de un objetivo, de sus insumos, de las actividades a realizar; así como de los productos esperados derivados de los anteriores.

Otra consideración a resaltar dentro del punto dos es que se establecen los límites del manual ya que “Los procedimientos administrativos previstos en los títulos Quinto y Sexto de la Ley, denominados “De las Infracciones y Sanciones” y “De la Solución de las Controversias”, respectivamente, no se consideran en el presente Manual”,<sup>93</sup> ya que dichas actividades quedan reguladas por otros ordenamientos.

3. Marco jurídico.- establece de forma enunciativa los principales ordenamientos jurídico-administrativos del proceso de compras gubernamentales, los cuales complementan y estructuran en suma el sistema normativo de compras gubernamentales de bienes y servicios del ejecutivo federal, al cual ya hemos referido en el capítulo dos.

4. “Macro proceso de adquisiciones.- establece las operaciones específicas mediante las cuales se compone el macro proceso, las cuales se establecen en tres fases; planeación; contratación; administración del contrato.

En cuanto a la planeación, los procesos que se contemplan son los siguientes; la identificación de necesidades de adquisiciones y arrendamientos; verificación de existencias de bienes disponibles; la estimación de precios de los bienes y servicios a adquirir; lo anterior para la generación del “documento de necesidades” el cual refiere a la consideración de las necesidades de contratación de bienes y servicios de las diferentes áreas, tanto de dependencias y entidades para el ejercicio fiscal que corresponda.

A partir del documento de necesidades se genera el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de cada sujeto-objeto de la Ley, en el cual queda plasmada la planeación, programación y presupuestación de las compras gubernamentales. A la vez en esta fase quedan estipuladas todas las consideraciones para la elaboración, revisión y publicación del programa referido.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 5.

En cuanto a la contratación quedan establecidas las operaciones necesarias para llevar a cabo las diferentes fases y elementos que componen a la licitación pública, a la invitación a cuando menos tres personas; y la adjudicación directa.

Al respecto sobre la adjudicación directa debemos de mencionar que es la primera vez que en los ordenamientos sujetos a análisis en el presente trabajo de investigación, no solo se determinan los supuestos bajo los cuales pueden llevarse a cabo, sino que también establece los mecanismos y operaciones específicas para su realización.

Quedan también consideradas en la fase de contratación las operaciones requeridas para la cancelación de los procedimientos de contratación; la suscripción de contratos; y lo concerniente a las garantías.

En cuanto a la fase de administración del contrato; se establecen las operaciones para la suscripción de convenios modificatorios; la aplicación de penas convencionales y deductivas; la terminación anticipada de los contratos; la rescisión de contratos; el finiquito de contratos; así como la efectividad y cancelación de garantías.

El punto cinco se denomina “Control y Seguimiento” , en este se menciona el fundamento de los Comités de Adquisiciones, así como los perfiles idóneos para ser parte del mismo, cabe mencionar que los anteriores perfiles no son obligatorios, ya que sólo se menciona que deben ser “preferentemente dichos perfiles”.

### **3.4 Síntesis**

En síntesis, lo que hemos observado en el presente capítulo es cómo el Estado mexicano durante el mandato del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa instrumentó como política de Estado y de gobierno, la simplificación administrativa y la mejora regulatoria en las principales funciones del gobierno, toda vez que, lo anterior se consideró mecanismo de mejora gubernamental con incidencia directa en la consecución de los fines últimos del Estado.

La desregulación y simplificación administrativa se fundamentó durante el sexenio en cita en el párrafo anterior, principalmente por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, a los cuales como parte de una serie de medidas implementadas por el ejecutivo federal para hacer frente a la crisis económica de 2008, denominadas “10 puntos para transformar México”, se puso en marcha una Reforma Regulatoria Base Cero.

La Reforma Regulatoria Base Cero buscó impactar la función de compras gubernamentales que realiza el ejecutivo federal, principalmente mediante la expedición del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, el cual buscó cumplir una serie de objetivos generales y específicos.

Una vez que hemos reconocido los objetivos y estructura en las que incide el manual de aplicación general, resta identificar el impacto que tuvo su implementación sobre el sistema normativo de las compras gubernamentales a partir de los objetivos que el mismo se plantea.

## **CAPÍTULO CUATRO. IMPACTO DE LA REFORMA REGULATORIA BASE CERO 2010, EN EL SISTEMA NORMATIVO DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES DE BIENES Y SERVICIOS**

**“A diferencia de otros tiempos, el actual implica que las Instituciones complejas de la vida pública ingresen a fases de revisión, reforma, rediseño o reestructuración para determinar su grado de adaptación y eficacia a las condiciones de un mundo en proceso ininterrumpido de transformación.”**

**Ricardo Uvalle Berrones**

### **4.1 Implicaciones de la Reforma Regulatoria Base Cero**

Durante el presente capítulo, encontramos el punto vital de este trabajo de investigación, ya que es el apartado en el cual se analiza el impacto que generó la Reforma Regulatoria Base Cero a través del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público sobre el sistema normativo de las compras gubernamentales.

Como hemos adelantado en la introducción del trabajo, para determinar el impacto de la reforma y del manual de aplicación general habremos de analizar los objetivos establecidos por éste último, toda vez que, se presume que el manual de aplicación general presenta incongruencias entre lo que el mismo establece y sus objetivos, por lo cual los incumple en detrimento de la mejora que la reforma planteaba al sistema normativo de compras gubernamentales y al procedimiento administrativo que de éste se desprende. Cabe decir, que por mejora entendemos el cabal cumplimiento de los objetivos planteados.

No omitimos mencionar para darle claridad a nuestra investigación, que por incongruencia no entendemos el contrasentido o descalificación entre lo estipulado al interior de los diferentes instrumentos normativos, es decir, no entendemos que lo convenido en los artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento no converjan

entre sí o con lo dispuesto en los numerales que conforman el Manual de Aplicación General o viceversa.

Tal y como se ha establecido en la introducción del trabajo, entendemos por incongruencia, que los objetivos que se plantea el manual de aplicación general no se cumplen.

Como hemos observado en el capítulo anterior el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público cuenta con objetivos generales y específicos, por lo que su análisis en este capítulo se hará dividiendo los objetivos en los dos niveles; general y específico.

## **4.2 Retomando los objetivos; análisis de los objetivos generales y específicos**

### **4.2.1 Objetivos generales**

A nivel general, el manual de aplicación general cuenta con dos objetivos reconocidos, a los cuales hemos hecho referencia en el capítulo tres, el primero considerado al interior del Acuerdo por el que se expidió el Manual de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el segundo contemplado en el punto dos del propio manual referente a los objetivos. Son los siguientes:

1. Sistematizar y codificar los principales procesos y procedimientos que serán aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios a fin de integrarlos en un sólo instrumento normativo que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República estarán obligadas a observar, y permitirá contar con procesos y procedimientos uniformes en esa materia con la finalidad de que dichas instituciones dispongan de las herramientas necesarias para el aprovechamiento y aplicación eficiente de los recursos con que cuentan.

2. Incrementar la eficiencia de los procesos y procedimientos en materia de adquisición y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios de

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de mejorar la calidad en el abasto y provisión de bienes y servicios a la vez de garantizar a los ciudadanos servicios de calidad en la materia.

Para realizar el análisis de cada objetivo general debemos identificar en primera instancia qué plantean. Si observamos y descomponemos en sus principales afirmaciones al primer objetivo general, encontramos que establece lo siguiente:

- I) Sistematizar los principales procesos y procedimientos que serán aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios;
- II) integrarlos en un solo instrumento normativo de carácter obligatorio para la administración pública federal; y
- III) lograr que las Instituciones cuenten con herramientas necesarias para el uso eficiente de sus recursos.

En cuanto al segundo objetivo general, encontramos que *eficiencia* es la palabra clave para comprenderlo, ya que busca incrementarla en los procesos y procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios como mecanismo de mejora gubernamental. Eficiencia bajo una visión pública, puede ser entendida de la siguiente manera; en tanto “*eficacia* (o efectividad) es la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros y metas prefijadas; *eficiencia* es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor "costo" posible”,<sup>94</sup> lo que “permite el uso honesto, inteligente y austero de los recursos públicos”.<sup>95</sup> De tal manera que eficiencia plantea la reducción de recursos públicos en la labor gubernamental, sin que se afecte el cumplimiento de la función jurídica del Estado.

En el contexto de la búsqueda de la eficiencia en los procedimientos de compras gubernamentales a través de una Reforma Regulatoria Base Cero,

---

<sup>94</sup> Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 15.

<sup>95</sup> Biblioteca electrónica ITAM, *Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa*, [en línea], Dirección URL: <http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob07/escrito/5.4.pdf>. Consulta el 3 de noviembre de 2013.



debemos acotar que tal y como lo hemos expuesto en nuestro primer capítulo la sobrerregulación de los procedimientos públicos aumenta los costos de operación, tanto para el gobierno como para los privados que participan en los mismos, por lo que la desregulación normativa vuelve eficiente a los procedimientos en tanto coadyuva a aminorar costos de operación en los éstos.

Por ende, lo que lo que plantea el segundo objetivo general es desregular los procedimientos como mecanismo para generar eficiencia y mejora gubernamental, lo que trae como consecuencia el mejor uso de recursos públicos, por lo que para analizar este objetivo debemos observar si al interior de las dependencias hubo una desregulación efectiva.

#### 4.2.1.1 Análisis de los objetivos generales

El análisis del primer objetivo general lo hemos planteado a partir de las tres principales afirmaciones que plantea, referidas anteriormente en el presente capítulo. De cada una de ellas, se realizó el siguiente estudio:

l) En cuanto a “*Sistematizar los principales procesos y procedimientos que serán aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios*”, debemos partir del hecho de que sistematizar va a ser entendido, según la Real Academia Española, como organizar según un sistema.

Para la Reforma Regulatoria Base Cero, sistematizar va a ser entendido como organizar e integrar los principales procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios a través del manual de aplicación general, tal y como lo establece la SFP, a través de su portal *Buen Gobierno*, en el cual menciona que la reforma planteaba; “integrar 68 procedimientos en nueve manuales que rijan los procesos de adquisiciones, obra pública, recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales, tecnologías de información, transparencia, auditoría y control”.<sup>96</sup> De tal manera que los principales subprocesos del procedimiento de adquisiciones deberían estar considerados por el manual de aplicación general.

---

<sup>96</sup>Secretaría de la Función Pública, Sala de prensa, *Comunicados sobre la Reforma Regulatoria Base Cero*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/abril-2010/comunicado-220410.html> Consulta el 3 de noviembre de 2013.

Hemos observado en nuestro capítulo dos que el procedimiento a través del cual se llevan las compras gubernamentales de bienes y servicios queda definido a cabalidad en generalidad por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, los cuales pueden dividirse y se encuentran normados y descritos a través de los seis Títulos que componen la Ley.

Por lo que, para determinar si el manual sistematiza los principales procedimientos en materia de compras de bienes y servicios que establece la Ley debemos de identificar qué procesos se contemplan por el manual en función de la Ley y su reglamento.

Cabe señalar, que con base en la parte del objetivo general sujeta a análisis sólo identificaremos qué parte del proceso establecido en la Ley se contempla en el manual y cuál no. Por lo que, de conformidad a los títulos establecidos en la Ley y su reglamento y en la estructura del manual, éste incide en las siguientes materias:

LAASSP y RLAASSP	MANUAL ADMINISTRATIVO "MAAGAAS"	
TÍTULOS y CAPÍTULOS	PROCESOS	SUBPROCESOS
I. Disposiciones Generales: LAASSP.- CAP.: Único RLAASSP.- Caps.:3 1º Disposiciones Generales. 2º Del comité 3º. De las Comisiones Mixtas de Abastecimiento	Planeación	Integrado por 4 elementos: Objetivo, insumos, actividades y productos. Las actividades comprenden la descripción de las actividades, los responsables, los artículos de la Ley o reglamento que sustentan la actividad, los aspectos generales a considerar y la interrelación con otros MAAG o procesos. Las actividades están orientadas al logro de los resultados previstos o esperados en cada uno de los subprocesos.
II. Procesos de Contratación: LAASSP.- Caps.:3 1º Generalidades. 2º De la Licitación pública 3º. De las excepciones a la licitación pública	Contratación	1. Elaboración e Integración de requisiciones 2. Licitación pública 3. Invitación a cuando menos tres personas 4. Adjudicación directa 5. Cancelación del procedimiento de

<p>RLAASSP.- Caps.:4</p> <p>1º Disposiciones Generales.</p> <p>2º De la licitación pública</p> <p>3º. De los testigos sociales</p> <p>4º De las excepciones la licitación pública</p>		<p>Contratación</p> <p>6. Suscripción del Contrato</p> <p>7. Garantías</p>
<p>III. Contratos</p> <p>LAASSP y RLAASSP.- Caps.: Únicos</p>	<p>Administración del Contrato</p>	<p>1. Inspección de bienes y supervisión de servicios</p> <p>2. Suscripción de convenios modificatorios</p> <p>3. Aplicación de penas</p> <p>4. Terminación anticipada o suspensión de contratos</p> <p>5. Requisición de contratos</p> <p>6. Finiquito</p> <p>7. Efectividad y cancelación de garantías</p>
<p>IV. Información y verificación</p> <p>LAASSP y RLAASSP.- Caps.: Únicos</p>		<p>El MAAG en su sección de objetivos no establece ningún comentario ni disposición al respecto de dicho Título.</p>
<p>V. Infracciones y sanciones</p> <p>LAASSP y RLAASSP.- Caps.: Únicos</p> <p>VI. Solución de controversias:</p> <p>LAASSP.- Caps.: 3</p> <p>1º De las Instancias de inconformidades</p> <p>2º Del procedimiento de conciliación</p> <p>3º Arbitraje, otros medios de solución de controversias y competencia judicial</p>		<p>Los procedimientos administrativos de estos títulos no se consideran en el Manual, toda vez que de acuerdo a su naturaleza se dejan sujetos a disposiciones de carácter adjetivo establecidas en otros ordenamientos legales.</p>

Fuente.- Cuadro de elaboración propia con base en Infante Meléndez, Hector Mateo, "Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público", INAP, México, 2011, cuadros de las p. 108, 109 y 110.

A partir de los Títulos de la Ley y su reglamento, identificamos en el segundo capítulo que el procedimiento de compras gubernamentales puede dividirse en seis etapas; planeación, programación y presupuestación contemplados dentro de las *Disposiciones Generales*; procedimientos de contratación; contratación; fase de información y verificación; de las infracciones y sanciones; así como de la solución de controversias.

Con base en la relación estructural que mostramos en el último cuadro, podemos observar que el manual contempla tres fases del procedimiento total en materia de adquisiciones y arrendamientos contemplados por la Ley y su reglamento, los cuales son; *planeación, contratación y administración del contrato*. En los cuales, como se puede observar en el cuadro, están considerados los subprocesos que se establecen al interior la Ley y su reglamento, por ejemplo: en materia de los procedimientos de contratación se considera; la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

Sin embargo, el manual no supone nada en materia de; *información y verificación; Infracciones y sanciones; y de la solución de controversias*. Al respecto sobre los dos últimos el manual hace una aclaración fundamental (considerada en el cuadro) y es que los procedimientos que corresponden a dichas fases son procedimientos por excepción, es decir, se encuentran normados por otros instrumentos normativos.

En tanto, en materia de *Información y verificación*, son procedimientos que como hemos establecido se encuentran considerados en la Ley y su reglamento, y son normados en sus ámbitos de competencia por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Economía.

De tal manera que *información y verificación; Infracciones y sanciones; y de la solución de controversias*, no son parte del proceso en materia de compras gubernamentales que sistematiza el manual de aplicación general.

El no considerar las tres fases del procedimiento referidas en el párrafo anterior no implica incumplimiento del objetivo, pues el manual establece que busca sistematizar los principales procedimientos en materia de adquisiciones y

arrendamientos de bienes y servicios lo cual logra, pues regula todo lo concerniente a los procedimientos de contratación y administración del contrato del bien o servicio. En tanto el resto de los procedimientos son regulados por otros instrumentos normativos.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el procedimiento que establece la Ley y su reglamento debe observarse como un todo, en el cual el manual no incide en funciones de control e información y en el momento en el que no se consideran tales etapas, el procedimiento a detalle ya no se encuentra en un solo instrumento normativo.

II) En cuanto a *Integrarlos en un solo instrumento normativo de carácter obligatorio para la administración pública federal* (solo los procedimientos que contempla el manual), debemos identificar al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios como el instrumento en el cual se van a integrar los principales procedimientos en la materia.

Al respecto, lo que buscamos definir de este objetivo son dos cuestiones; la primera es determinar si se volvió de observancia general y obligatoria para la administración pública federal; la segunda es identificar si el manual coadyuva a derogar normatividad interna en las dependencias y entidades en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, toda vez que, el manual debe observarse como el instrumento vital en el cual se conglomeran los principales procedimientos en la materia establecidos por la Ley.

Es de señalarse que la segunda cuestión a análisis del objetivo se encuentra íntimamente ligada con el objetivo general número dos, toda vez que, parte del mismo plantea derogar la normatividad de dependencias y entidades en materia de compras, como mecanismo para volver más eficientes los procedimientos en la materia, lo cual implica que el manual sea observado como el principal instrumento normativo en la materia, por lo que su análisis su comprobación recae en el siguiente objetivo específico.

En cuanto a conformarse como un instrumento de observancia obligada y general para dependencias y entidades, el Manual Administrativo de Aplicación

General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios fue expedido mediante acuerdo por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esta secretaría de Estado es considerada una dependencia globalizadora, entiéndase está facultada para “emitir disposiciones de cumplimiento general para las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”.<sup>97</sup>

En virtud de lo dispuesto en el párrafo anterior, la SFP vuelve de observancia obligatoria la aplicación del manual para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, toda vez que, con base en el numeral tres del Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el diario oficial de la federación el 12 de julio de 2010, se instruye a los titulares de las dependencias y entidades a observar lo dispuesto por el manual dejando sin efectos todos aquellos “acuerdos, normas, lineamientos, oficios circulares y demás disposiciones o procedimientos de carácter interno que se hubieren emitido en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que no deriven de facultades expresamente previstas en leyes y reglamentos”,<sup>98</sup> dejando solo para la ejecución del sistema de compras gubernamentales lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su reglamento y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos Bienes y Servicios del Sector Público.

Por lo que, en cuanto al cumplimiento de la parte del primer objetivo general sujeto a análisis se da cabal cumplimiento, toda vez que, el manual es un instrumento de carácter obligatorio para toda la administración pública federal. No se omite comentar que si bien el manual se vuelve obligatorio normativamente para la administración pública federal, falta determinar si lo anterior se tradujo en una homologación de prácticas administrativas efectiva al

---

<sup>97</sup> ACUERDO número 405 para la integración y funcionamiento del Comité de Mejora Regulatoria Interna de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 2007.

<sup>98</sup> Artículo 3º del Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

interior de las instituciones, dicho análisis se realizará en el estudio de los objetivos específicos.

III) En cuanto “*lograr que las Instituciones cuenten con herramientas necesarias para el uso eficiente de sus recursos*”, nos encontramos ante el hecho de que se plantea no solo crear herramientas que favorezcan la operación de la Ley, sino que éstas coadyuven en el correcto ejercicio de los recursos públicos.

El manual va a coadyuvar para el uso eficiente de recursos si vuelve eficientes los procedimientos, lo cual implica la reducción de costos de operación, lo anterior recae en el análisis del siguiente objetivo general. Sin embargo, la Subsecretaría de la Función Pública en su portal *Mejor Gobierno*, en la presentación de los nueve manuales de aplicación general, que se expidieron con motivo de la Reforma Regulatoria Base Cero, contempla como herramienta para el uso eficiente de recursos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios y que es un beneficio específicamente generado por el manual de aplicación las “licitaciones electrónicas”.<sup>99</sup>

Por lo que, para determinar si el manual coadyuva para el mejor uso de recursos públicos a través de la licitaciones electrónicas debemos analizar que plantea como punto de partida la Ley y su reglamento en cuanto a este instrumento y que aportaciones realiza el manual de aplicación general.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios del Sector Público a través de su artículo 26 Ter, establece que dependiendo los medios que utilicen para llevar a cabo las dependencias y entidades los procedimientos de licitación, éstas podrán ser;

- Presenciales; cuando los licitantes puedan presentar sus proposiciones en forma documental y por escrito ó mediante servicios postal o mensajería cuando se prevea en la convocatoria de la licitación.

---

<sup>99</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Manuales Administrativos- Adquisiciones Gubernamentales*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidades-administrativas/ssfp/mejor-gobierno/manuales.html>. Consulta el 4 de noviembre de 2013.

- Electrónicas: en la cual los licitantes únicamente podrán participar a través del sistema informático Compranet durante todos los actos que contempla la licitación; junta de aclaraciones, acto de presentación y apertura de proposiciones y el fallo.
- Mixtas; en las cuales los licitantes a su libre elección podrán participar de forma presencial o electrónica en los procedimientos licitatorios.

Por tanto, es en la Ley donde se crea la figura de la licitación pública electrónica, la cual refiere a aquellos procesos licitatorios en los cuales la relación entre licitantes y representantes de la convocante se da exclusivamente a través del portal Compranet, empleando medios electrónicos y tecnologías para llevar a cabo el procedimiento de contratación.

En cuanto a las licitaciones públicas electrónicas el reglamento de la Ley determina que todos los actos que se deriven de ésta- junta de aclaraciones, presentación y apertura de proposiciones; y fallo- así como los diferentes flujos de información que estos actos generen entre licitantes y representantes de la convocante deberán realizarse a través de Compranet. También establece que cuando la licitación pública electrónica abra la posibilidad de aplicar el modelo de *Ofertas Subsecuentes de Descuentos*<sup>100</sup> y se utilicen los criterios de evaluación de proposiciones; binario o de puntos o porcentajes (descritos en el capítulo 2), los descuentos realizados por los licitantes deberán llevarse a través de medios electrónicos, lo anterior de conformidad al artículo 38º del propio reglamento.

En suma, en lo referente a la licitación pública electrónica, tanto la Ley y su reglamento establecen que se da cuando un proceso licitatorio se lleva a través de medios electrónicos, en específico a través de Compranet, en donde todos los actos de la licitación y la relación entre licitantes y representantes de la

---

<sup>100</sup> Ofertas Subsecuentes de Descuentos, es cuando las bases de la licitación pública contempla que los licitantes, al presentar sus proposiciones, tengan la posibilidad de que, con posterioridad a la presentación y apertura de su propuesta económica, realicen una o más ofertas subsecuentes de descuentos que mejoren el precio ofertado en forma inicial, sin variar en las especificaciones del bien o servicio, de conformidad al artículo 2º de la Ley.



convocante es a través de la propia plataforma electrónica previamente referida.

En cuanto a las licitaciones públicas electrónicas en el manual de aplicación general, solo le hace mención una única vez en todo el documento, de forma referencial en la cual se establece que cuando se realicen proyectos de convocatoria, para su hechura se deberá observar lo dispuesto por los “Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, para la utilización del modelo de ofertas subsecuentes de descuentos en la licitaciones electrónicas previstas por la Ley. Lo cual para efectos de mejor entendimiento reproducimos de forma textual;

“En la elaboración del proyecto de convocatoria deberá tomarse en cuenta lo establecido en el Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010, particularmente los lineamientos relativos a:

(...)

La utilización de la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos en las licitaciones públicas electrónicas prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”.<sup>101</sup>

De tal manera, podemos decir que el manual no establece, crea o refuerza la figura de la licitación pública electrónica, pues la única vez que se enuncia en el documento es para mencionar que deberá observarse otro instrumento normativo para la realización de convocatorias de licitación, en el cual se establecen lineamientos para el uso del modelo de ofertas subsecuentes de descuentos en licitaciones públicas electrónicas. Por ende, la licitación pública electrónica no es un mecanismo o herramienta innovadora que haya sido generado por el manual de aplicación general, en contrasentido a lo que

---

<sup>101</sup> Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios del Sector Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2010. p. 36.

menciona la Subsecretaría de la Función Pública mediante su portal de Mejor Gobierno referenciado previamente en el presente capítulo. Toda vez que, la licitación pública electrónica es un mecanismo creado y normado principalmente por la Ley y su reglamento, más no por el manual de aplicación general.

En cuanto al objetivo general número dos encontramos que busca volver más eficientes los procesos de las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, al respecto hemos establecido que dichos procesos se vuelven más eficientes en tanto hayan sido desregulados, toda vez que, una Reforma Regulatoria Base Cero observa los procesos sobre regulados como ineficientes pues se aumentan los costos de operación.

Para determinar si los procedimientos se han vuelto más eficientes, bajo la lógica de una Reforma Regulatoria Base Cero, debemos identificar si han sido sujetos a una desregulación efectiva en la materia para ello planteamos analizar el caso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (también STPS) y observar si la reforma y la expedición del manual trajo una desregulación de los procedimientos de la Secretaría.

Desde la implementación de la Reforma Regulatoria Base Cero se ha derogado del total del catálogo de normas de la administración pública federal cerca de un 45% de la normatividad existente, en nuestro capítulo tres establecimos que “de un universo de 34,457 normas, se han eliminado 10,360 de carácter administrativo y 5,901 de carácter sustantivo”.<sup>102</sup> Sin embargo, si bien el dato anterior es indicativo de que los nueve manuales han traído consigo una desregulación gubernamental efectiva, no demuestra ni sirve para identificar si los procedimientos en materia de adquisiciones han sido realmente desregulados.

---

<sup>102</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Regulación Base Cero*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/regulacion-base-cero.html>. Consulta el 3 de octubre de 2013.

Para observar si el manual ha servido para desregular los procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos planteamos el identificar qué normatividad ha sido derogada en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por la expedición del manual de aplicación general.

Por lo que, tras el depurar el contador de normas, trámites y servicios<sup>103</sup> de la Secretaría de la Función Pública, mostramos la normatividad derogada en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que guarda relación en materia de adquisiciones, arrendamientos, bienes y servicios:

### **Normas internas eliminadas**

- Criterios específicos y lineamientos para la administración integral de documentos, expedientes y archivos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Lineamientos Generales para solicitar el dictamen técnico de la viabilidad de los servicios de tecnologías de la información y telecomunicaciones.
- Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Austeridad y Consolidación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

### **Normas sustantivas eliminadas**

- Convenios de Coordinación con las Entidades Federativas
- Lineamientos Normativos para el Ejercicio de Recursos 2009 para Material de Consumo Informático y Fortalecimiento de Líneas Telefónicas y Conectividad de Kioscos
- Lineamientos para el ejercicio de recursos para acciones de difusión

### **Trámites y Servicios Eliminados**

- Coordinar el servicio de conciliación y revisión de contratos

**Total: 7 instrumentos normativos derogados que regulaban directa e indirectamente los procedimientos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios en la STPS.**

Tras depurar el catálogo de normas dejadas sin efecto de la SFP, encontramos que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social derogó siete instrumentos normativos que regulaban directa e indirectamente la función de compras de

---

<sup>103</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Contador de la SFP que registra todas las normas derogadas tras la implementación de la Reforma regulatoria Base Cero*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/contador-de-normas-eliminadas.html>  
Consulta 3 de noviembre de 2013

bienes y servicios que realizaba. Por lo que, una vez observado que la Reforma Regulatoria Base Cero en su conjunto ha disminuido la normatividad gubernamental y que al interior de las dependencias dicha desregulación ha sido efectiva en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, como se ha observado con el ejemplo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es de concluirse que la desregulación de los procedimientos al interior de las instituciones ha sido efectiva, por lo que con base en los criterios que establece la Reforma Regulatoria Base Cero los procedimientos gubernamentales se han vuelto más eficientes, coadyuvando al mejor uso de recursos públicos.

#### 4.2.1.2 Análisis de los objetivos específicos

En cuanto a los objetivos específicos que plantea el manual de aplicación general, debemos decir que surgen a partir de los objetivos generales, por lo que se encuentran íntimamente ligados, de tal manera que si bien existen objetivos específicos que amplían lo establecido por los generales, existen otros que refieren al mismo tema por lo cual su análisis y comprobación de cumplimiento o no, resulta ser similar o se ha efectuado mediante el análisis de los objetivos generales.

El manual de aplicación general establece siete objetivos específicos, siendo estos los siguientes; estandarización de los procesos y subprocesos; homologación de las prácticas administrativas; ofrecimiento a las dependencias y entidades de recomendaciones generales e información útil para la toma de decisiones y la mejora institucional; fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de contratación pública; eliminación de requisitos innecesarios en los procesos, subprocesos, trámites y servicios relacionados con las contrataciones públicas; contribución a la mejora y modernización de los trámites y servicios del gobierno federal, mediante la estandarización de procesos; y coadyuvar al reordenamiento normativo derivado de la regulación base cero propuesta por el Ejecutivo Federal.

Al respecto y en análisis de cada una de las siete medidas implementadas obtenemos los siguientes resultados:

Objetivos específicos 1 y 2 Estandarizar los procesos y subprocesos en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios. Y homologar las prácticas administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Los objetivos específicos uno y dos que el manual contempla no pueden estudiarse de forma unilateral, toda vez que, como hemos expuesto en este capítulo sí se observa al manual como el modelo a través del cual se van a estandarizar<sup>104</sup> los procesos de compras gubernamentales de bienes y servicios, todos los procesos y subprocesos que lleven a cabo las dependencias y entidades y su operación deben apearse a lo dispuesto por el manual.

Estandarizar como lo acotamos a pie de página refiere ajustar algo a un tipo o norma, en nuestro caso apegar los procesos y subprocesos que realizan las dependencias en materia de compras gubernamentales de bienes y servicios a lo establecido por el manual de aplicación general.

El manual sistematiza los principales procedimientos de adquisición y arrendamientos de bienes y servicios considerados por la Ley y su reglamento, como lo hemos expuesto en el análisis de los objetivos generales, así el manual regula lo general de la operación en dependencias y entidades llevando a detalle los procedimientos en la materia, en concordia con su naturaleza de manual administrativo; el cual puede ser entendido como el documento “que contiene información ordenada y sistematizada de la empresa. (...) Estos documentos contienen datos agrupados para crear sistemas de información de organización, de procedimientos, de áreas funcionales, de operación, de cuentas, de proveedores, de llaves de firmas, de calidad”.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> La definición más básica del verbo “estandarizar” según la Real Academia Española refiere a “ajustar a un tipo o norma”.

<sup>105</sup> Facultad de Contaduría-UNAM, e –campus, *El manual administrativo*, [en línea], Dirección URL:[http://ecampus.fca.unam.mx/ebook/imprimibles/administracion/administracion\\_3/Unidad\\_4.pdf](http://ecampus.fca.unam.mx/ebook/imprimibles/administracion/administracion_3/Unidad_4.pdf). Consultado el 5 de noviembre de 2013.

El manual es el documento derivado de lo dispuesto por la Ley y su reglamento que homologa los procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos del sector público. Sin embargo, cabe hacer una aclaración fundamental sobre su alcance, toda vez que, como lo hemos expuesto en los capítulos dos y tres, es un instrumento jerarquizado tanto a la Ley como a su reglamento, que como su concepto anteriormente referido establece se va a encargar de su operación, por lo que su alcance va a ser a dicho nivel. Por lo que no se va a acotar o simplificar lo estipulado por la Ley, de tal manera que el procedimiento que ésta establece, descrito en el capítulo dos, no se modifica tras la implementación del manual.

El manual y la homologación que pretende en los procedimientos y en las prácticas administrativas de compras gubernamentales, debe observarse como la búsqueda de la estandarización normativa la cual arrojé como resultado la homologación de la operación de los principales procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos del servicio público.

El que el manual de aplicación general se constituya como normatividad a implementar por dependencias y entidades de forma obligatoria a nivel normativo, es un objetivo planteado por el primer objetivo general en el cual se ha observado su cabal cumplimiento, ya que en el plano legal es de carácter obligatorio para todos los sujetos obligados por la Ley. Por lo que, todas las dependencias y entidades sujetas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios del Sector Público tienen procedimientos homologados en un plano normativo, a través de la figura del manual.

Sin embargo, falta identificar si la homologación y estandarización de la normatividad en dependencias y entidades dio como resultados la homologación de la operación de los procesos contemplados en el manual teniendo una homologación de las prácticas administrativas en la administración pública federal, conforme al objetivo específico número dos.

Para determinar si existe una homologación en las prácticas administrativas en materia de compras gubernamentales de bienes y servicios planteamos el

análisis de cuatro convocatorias de licitaciones públicas nacionales. Las cuatro convocatorias tienen la naturaleza de ser servicios de aseguramiento de bienes patrimoniales, contratados por la Secretaría de Energía y la Secretaría de la Función Pública antes y después de la implementación del manual de aplicación general.

De las cuatro convocatorias, para ver si existe o no una homologación de las prácticas administrativas producto de la implementación del manual, se va a analizar el cumplimiento de las principales disposiciones que establece el manual para la elaboración de convocatorias, toda vez que, se busca conocer si existe alguna diferencia en la operación de los procedimientos antes y después de la implementación del manual.

El manual en su numeral **4.2.2.1.3 Elaborar proyecto de convocatoria a la licitación pública**, de forma general establece los siguientes criterios para la elaboración de proyectos de licitación:

- Que la convocatoria cubra cada uno de los requisitos previstos en los artículos 29 de la Ley y 39 del reglamento
- Con base en el artículo 36, cuarto párrafo de la Ley informar y establecer en la convocatoria sobre los actos que realice la convocante para agilizar las diferentes etapas de la licitación y que su incumplimiento o deficiencia no sean evaluados o tengan injerencia sobre la evaluación de las propuestas presentadas por los licitantes en el acto de apertura y presentación de proposiciones.

Veamos entonces como se operaban los dos criterios antes y después de la expedición del manual, para ello las cuatro licitaciones a analizar son las siguientes.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Secretaría de la Función Pública, COMPRANET, *Procedimientos referidos del histórico de Compranet*, [en línea], Dirección URL: <http://web.compranet.gob.mx/> y <http://compranet-pa.funcionpublica.gob.mx/CompraNet/expedientes>. Consulta el 5 de noviembre de 2013

Por la Secretaría de Energía	Por la secretaría de la Función Pública
<b>LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL CONSOLIDADA MIXTA</b>  <b>Nº 00018001-006-09</b>  <b>PARA LA CONTRATACION DEL SERVICIO DE ASEGURAMIENTO DE BIENES PATRIMONIALES DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, LA COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS Y LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO EFICIENTE DE ENERGÍA (DE AHORA EN ADELANTE SENER-2009)</b>	<b>LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL</b>  <b>No. 00027002-001-09</b>  <b>PARA LA CONTRATACIÓN BIANUAL 2009-2010 DEL SEGURO INTEGRAL DE BIENES Y RIESGOS DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DE AHORA EN ADELANTE SFP-2009)</b>
<b>LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL CONSOLIDADA MIXTA</b>  <b>Nº 00018001-002-13</b>  <b>PARA LA CONTRATACION DEL SERVICIO DE ASEGURAMIENTO DE BIENES PATRIMONIALES DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO EFICIENTE DE ENERGÍA Y LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (DE AHORA EN ADELANTE SENER-2013)</b>	<b>LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL MIXTA</b>  <b>LA-027000002-N87-2013</b>  <b>PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ASEGURAMIENTO INTEGRAL DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (DE AHORA EN ADELANTE SFP-2013)</b>

Para el primer criterio estipulado por el manual observaremos a través de un *check list*, si los principales requisitos que deben tener las convocatorias, que se establecen en la Ley y su reglamento, en los artículos 29 y 39 respectivamente, son contemplados. No se omite comentar que en concordia con los criterios del manual solo se observará que sean previstos. De lo anterior, encontramos los siguientes resultados:

Requisitos establecidos por la Ley y el reglamento	SENER 2009	SFP 2009	SENER 2013	SFP 2013
1.Nombre, denominación o razón social de la convocante	Si	Si	Si	Si
2.Descripción de los bienes	Si	Si	Si	Si
3.Fecha, hora y lugar de los diferentes actos de la licitación	Si	Si	Si	Si
4.Establecer los medios de la licitación-electrónica, mixta, presencial-	si	si	si	si
5.Forma de presentar las proposiciones	si	si	si	si
6.El carácter e idioma de la licitación	si	si	si	si



7.Señalamiento de necesidad del escrito bajo protesta de decir verdad de facultades de comprometerse a brindar el bien o servicio por parte del licitante	si	si	si	si
8.Mecanismos de acreditación legal para la suscripción de proposiciones y en su caso el contrato	si	si	si	si
9.Escrito bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos 50 y 60 de la Ley	si	si	si	si
10.Prever la Declaración de integridad de los licitantes para no incurrir en actos de corrupción	si	si	si	si
11.Prever si para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas son necesarias pruebas o visitas a instalaciones	<b>no</b>	si	si	si
12.Indicación el ejercicio fiscal en el cual se va a contratar	si	si	si	si
13.Establecer Si las partidas se adjudicarán a un solo licitante o serán de abastecimiento simultáneo	si	si	si	si
14.Criterios de evaluación de proposiciones y adjudicación de contrato	si	si	si	si
15.Domicilio para presentar inconformidades	si	si	si	si
16.Causales de desechamiento de proposiciones	si	si	si	si
17.Modelo de contrato a adjudicar	si	si	si	si
18.Número de identificación de la licitación otorgado por Compranet	si	Si	Si	si
19.Suficiencia presupuestal para llevar a cabo el procedimiento y fuentes de financiamiento	si	<b>no</b>	si	si
20.La cantidad a contratar o si es contrato abierto	si	si	si	si

Del cuadro anterior encontramos que si bien previo a la expedición del manual la mayoría de los principales requisitos que establecen la Ley y el reglamento para la elaboración de convocatorias se cumplían en los casos analizados SENER-2009 y SFP-2009, no se puede hablar de un cumplimiento total e igual en todas los casos de las dependencias analizados.

En SENER 2009 no se prevé si es necesario o no la realización de pruebas o visitas a instalaciones de los licitantes, o de la propia convocante, previas a la adjudicación de contrato.

En SFP 2009, no se contempla en todo el documento la suficiencia presupuestal para llevar a cabo el contrato respectivo, ya que independientemente de que la suficiencia tenga que estar en el contrato, también tiene que estar en la convocatoria de la licitación con base en la Ley y su reglamento, lo cual se incumple.

De los casos analizados, posterior a la reforma encontramos que tales inconsistencias en la operación del procedimiento de elaboración de convocatorias con lo establecido por la Ley y su reglamento se solventaron, por lo cual los cuatro documentos cumplen posterior a la reforma con todos los requisitos que establece la normatividad para la elaboración de las convocatorias.

El segundo criterio que establece el manual de conformidad al artículo 36º de la Ley, es que cuando las convocantes lleven a cabo actos para la mejor realización de los eventos de la licitación, deben establecer que el incumplimiento de los mismos no es causal de descalificación o de afectaciones para las propuestas de los licitantes. Al respecto, planteamos identificar un acto que haya realizado cada convocante para mejorar las etapas de la licitación, en cada una de las licitaciones sujetas a análisis y observar si se especificó que su incumplimiento no es causal de descalificación. Lo anterior, arrojó los siguientes resultados:

SENER 2009 establece que para facilitar el análisis y evaluación de las propuestas técnicas y económicas, los licitantes deben presentar adicionalmente a su propuesta por escrito, copia de las mismas debidamente requisitadas en CD, en formato word o Excel, libre de virus.

Al mismo tiempo establece que “La falta de observancia de esta petición, no constituirá motivo de descalificación de ningún licitante”.<sup>107</sup>

SENER 2013 establece que para aquellos licitantes que presenten su propuesta por escrito, podrán entregar una relación de documentos requeridos para participar en el acto de presentación y apertura de proposiciones que deberán entregar a la convocante, en un formato considerado por la propia convocatoria, lo cual servirá como constancia de recepción de los documentos que entregaron. En cuanto a la relación documental anterior, se establece que la no entrega del mismo no es causal de descalificación para los licitantes.

SFP-2009 y SFP 2013, realizan la petición a los licitantes de que la *Presentación de ofertas se realice en medio electrónico o digital*, con la finalidad de facilitar su análisis y evaluación. Estableciendo también que “La falta de observancia de esta petición no constituirá motivo de descalificación de algún participante”.<sup>108</sup>

Por lo que podemos determinar que en observancia de lo dispuesto por el artículo 36º de la Ley el informar en las convocatorias el que los actos que realizan las convocantes para el mejor desarrollo de los actos que contempla la licitación pública y que su incumplimiento no implica descalificación de los licitantes, es una práctica administrativa que se realizaba previamente a la expedición del manual, pero que al ser considerada también por éste último se refuerza lo establecido por la Ley.

En conclusión de los objetivos específicos uno y dos hemos observado que la expedición del manual se tradujo en la estandarización de los procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos para la administración pública federal derivados de la Ley y su reglamento. Dicha estandarización se ha

---

<sup>107</sup> Secretaría de la Función Pública, COMPRANET, Histórico de Compranet, Licitación Pública Nacional Consolidada, N° 00018001-006-09, [en línea], Dirección URL: <http://web.compranet.gob.mx> Consulta 6 de noviembre de 2013.

<sup>108</sup> Secretaría de la Función Pública, COMPRANET, Histórico de Compranet, Licitación Pública Nacional Mixta, No. 00027002-001-09, [en línea], Dirección URL: <http://web.compranet.gob.mx> Consulta 6 de noviembre de 2013.

vuelto de carácter obligatorio para dependencias y entidades lo cual homologa a nivel normativo los procedimientos.

La estandarización de los procedimientos en el plano normativo se vuelve punto de partida para la homologación de las prácticas administrativas en la materia, es decir, lo cual permite homologar la operación del procedimiento de compras gubernamentales, para ello hemos observado a través del análisis de convocatorias a licitaciones públicas que posterior a la expedición del manual se ha logrado homologar y reforzar las prácticas administrativas en las funciones gubernamentales, al menos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

### 3. Ofrecer a las dependencias y entidades recomendaciones generales e información útil en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para la toma de decisiones y la mejora institucional.

En lo que respecta al presente objetivo específico, podemos observar que durante todo el manual se emiten recomendaciones, aclaraciones y puntos a considerar para quienes operan los procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, tales como;

- Los insumos para iniciar un subproceso, por insumo entenderemos las fuentes de información y herramientas existentes para llevar a cabo el subproceso
- La normatividad complementaria de existir tal, así como la referencia del subproceso en la Ley y su reglamento
- Los responsables de llevar a cabo los procedimientos
- Los aspectos generales a considerar para realizar cada uno de los diferentes subprocesos

Cada uno de los elementos que hemos enunciado previamente son recomendaciones y es información útil para quienes operan los diferentes subprocesos de la Ley, por cantidad no podemos establecer las sugerencias para todos los subprocesos que se desprenden de la Ley, sin embargo, como forma de comprobar nuestra idea y de ejemplificarla, retomaremos cada uno de los elementos enunciados para el subproceso de elaboración de las requisiciones de bienes y servicios, de las cuales se establece lo siguiente:

- Se instituye una descripción general del procedimiento en el que consiste la elaboración de requisiciones
- Establece como responsable de la requisición, al área requirente, que como hemos definido en el capítulo dos es el área que tiene una necesidad de un bien o servicio para cumplir con sus funciones por lo que hace una requisición formal del mismo
- Como referencia en la Ley y su reglamento establece los artículos 26 y 27 respectivamente para la elaboración de requisiciones
- Constituye como aspectos a considerar la duración de los procedimientos de contratación y de la entrega del bien o servicio, de tal manera que las áreas requirentes contemplen dicho tiempo en virtud de que puedan tener una proveeduría en tiempo y forma lo cual les permita cumplir con sus funciones.
- Establece también un formato general para elaborar las requisiciones (Anexo 2)

Derivado de los elementos antes enunciados observamos que el manual efectivamente emite recomendaciones e información útil en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios.

Sin embargo, durante el análisis del presente punto específico hemos identificado que el manual tiene un problema fundamental en la generación de información de los procedimientos en materia de compras gubernamentales, el cual abre la posibilidad de que se puedan duplicar funciones por diferentes sistemas informáticos. Al respecto, al interior del Acuerdo por el que se crea el manual de aplicación general encontramos que en sus artículos, 5º, 6º y 7º se abre la posibilidad para generar nuevos sistemas informáticos por parte de la Secretaría de la Función Pública para la operación y sistematización de los diferentes procesos y subprocesos que se establecen al interior del manual, los cuales deben de asegurar la interoperabilidad con otros sistemas existentes

en los cuales se ejecute el procedimiento de compras gubernamentales, en específico con Compranet.<sup>109</sup>

A la vez, el artículo tercero transitorio del acuerdo por el cual se expide el manual, abre la posibilidad de que cada sujeto obligado por la Ley desarrolle y opere sus propios sistemas informáticos, sí acredita ante la Secretaría de la Función Pública que se encuentran alineados a lo dispuesto por el manual. Por lo que normativamente cada dependencia y entidad puede establecer y operar sus sistemas informáticos, derivados de la operación del manual.

De tal manera, el manual abre la posibilidad de generar sistemas informáticos para la sistematización de la información generada de la operación de los procedimientos contemplados a su interior, y abre también la posibilidad de que cada sujeto obligado de la Ley establezca sus propios sistemas, que si bien deben estar alineados a lo dispuesto por el manual, pueden generarse.

Lo anterior aun con la existencia de la plataforma Compranet, el cual es el sistema electrónico creado por la Secretaría de la Función Pública a fin de “simplificar, agilizar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”,<sup>110</sup> a la vez el sistema permite almacenar y tener acceso a toda la información generada en materia de contrataciones públicas.

Compranet sistematiza en medios electrónicos todo lo relacionado a compras gubernamentales, es decir, lleva el procedimiento y la información su operación a un sistema electrónico que concentra toda la información en la materia, no

---

<sup>109</sup> Compranet es el sistema electrónico de información pública gubernamental a cargo de la SFP, sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; y las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado. De conformidad al artículo 2 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios del Sector Público.

<sup>110</sup> PEMEX-Documentos, *Artículos sobre Compranet*, [en línea], Dirección URL: <http://www.directoriopemex.com/articulos/compranet.pdf> Consulta el 5 de junio de 2013.

solo en una dependencia o entidad, sino prácticamente en todos los sujetos obligados de la Ley. Por lo que ya existe un sistema electrónico específico que crea y conglopera la información en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios que generan los sujetos obligados por la Ley.

Siendo el anterior un incongruencia con una Reforma Regulatoria Base Cero y con los principios de gestión pública, en los cuales recae, ya que en el plano normativo se abre la posibilidad no solo para duplicar sistemas generales de información sino también la posibilidad para la existencia de sistemas específicos en cada dependencia o entidad que permite la posibilidad de existencia de una serie tan grande de posibles sistemas como el número de sujetos obligados, lo cual también de forma concreta impide estandarizar procesos específicos contraviniendo el objetivo específico número dos del manual de aplicación general.

#### 4. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de contratación pública de las dependencias y entidades.

El manual no contempla en el plano formal ningún instrumento en materia de transparencia y rendición de cuentas, es decir, no crea norma o instrumento legal en la materia, lo cual no implica que no coadyuve al fortalecimiento de ésta, por lo que para observar si es que el manual fortaleció la transparencia y rendición de cuentas en materia de compras gubernamentales de bienes y servicios, debemos partir por definir a qué refieren dichos conceptos.

Transparencia bajo una óptica gubernamental puede ser entendida como “la obligación de los sujetos obligados de hacer del conocimiento público la información derivada de su actuación, en ejercicio de sus atribuciones. Tiene por objeto generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y

conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público”.<sup>111</sup>

En tanto rendición de cuentas bajo una óptica gubernamental, en específico para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede definirse como la facultad de “informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública”.<sup>112</sup>

Así la transparencia y rendición de cuentas puede entenderse como la obligación gubernamental de hacer del dominio público la información que se derive del ejercicio del poder estatal dando a conocer sus estructuras y funcionamiento. Dicha información, por definición debe ser pública, es decir, no debe contemplar restricciones para su acceso, en cuanto existen dichas restricciones esta información es reservada y confidencial<sup>113</sup> de conformidad a los criterios establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y cuya última reforma publica data del 8 de junio de 2012.

Por lo que, el manual es un instrumento de carácter público obligatorio para dependencias y entidades cuya expedición se realizó mediante acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, como lo hemos establecido en el tercer capítulo, y se encuentra disponible para su consulta en el portal de la Secretaría de la Función Pública<sup>114</sup>. Aunado a lo anterior como hemos establecido previamente en el capítulo presente, el manual trajo consigo la homologación de procedimientos en materia contratación de bienes y servicios para el sector

---

<sup>111</sup> Gobierno del Estado de Nuevo León, *Transparencia y rendición de cuentas*, [en línea], Dirección URL: [http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia\\_acerca](http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca). Consulta el 7 de noviembre de 2013.

<sup>112</sup> Gobierno Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La rendición de Cuentas*, [en línea], Dirección URL: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/Rrendicion\\_cuentas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/Rrendicion_cuentas.aspx) Consulta el 6 de noviembre de 2013.

<sup>113</sup> Los supuestos por los cuales la información que genera o contiene el gobierno se regulan por los artículos 13 y 14 de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental, dichos supuestos no se contemplan en la investigación al no ser objeto de la misma.

<sup>114</sup> Disponible para todo público en la normateca electrónica de la Secretaría de la Función Pública. Véase [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/sraccp/uncp/manuales/maagmaassp/maagmaassp.pdf>. Consulta el 10 de noviembre de 2013.



público. Con lo cual de una serie de procedimientos específicos tan grande como el número de sujetos obligados por la Ley, el procedimiento se homólogo en su parte normativa a un solo procedimiento estandarizado; el propio manual.

De tal manera, que bajo los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, el manual es un instrumento de dominio público que establece las funciones gubernamentales en materia de compras gubernamentales de bienes y servicios, coadyuvando así a la transparencia y rendición de cuentas, toda vez que, la sociedad tiene acceso al procedimiento de adquisiciones, arrendamientos de bienes y servicios y a los subprocesos que de éstos se derivan, en un solo instrumento normativo, transparentando la labor del gobierno en la materia.

Es a través de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas que observamos que el manual coadyuva en la materia, ya que como hemos establecido en el plano formal y tangible nos encontramos ante el hecho de que el manual de aplicación general no crea instrumentos jurídicos y formales que propicien o fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas en materia de contrataciones públicas, aunque si se estandarizan procesos específicos y generales de compras gubernamentales, los cuales son de dominio público, a la vez definen funciones y responsables que coadyuva a la generación de información transparente y sujeta a rendición de cuentas.

##### 5. Eliminar requisitos innecesarios en los procesos, subprocesos, trámites y servicios relacionados con las contrataciones públicas.

La Reforma Regulatoria Base Cero plantea una desregulación efectiva de todos los instrumentos normativos no justificados en la labor gubernamental, toda vez que, se planteaba volver más eficientes los procedimientos en materia de adquisiciones, “eliminando la excesiva dispersión en el gobierno federal en el que cada dependencia hacía las cosas a su manera”.<sup>115</sup> De tal manera que

---

<sup>115</sup> Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Reforma Regulatoria Base Cero*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/regulacion-base-cero.html> Consulta el 6 de noviembre de 2013.

observamos que el presente objetivo específico se encuentra íntimamente ligado a lo dispuesto por el objetivo general dos, pues implica derogar toda aquella normatividad que entorpecía la labor gubernamental en la materia.

En el análisis del segundo objetivo general hemos visto que la reforma y el manual han arrojado una desregulación efectiva, traducido en la mayor eficiencia en los procedimientos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, derogando toda la normatividad no justificada, en otras palabras, eliminando requisitos innecesarios a los procedimientos de compras gubernamentales. En virtud de lo anterior al analizar el objetivo general, hemos estudiado ya lo planteado por el presente numeral de tal manera que efectivamente la desregulación en la normatividad se traduce en la eliminación de requisitos innecesarios en los procedimientos de compras gubernamentales.

#### 6. Contribuir a la mejora y modernización de los trámites y servicios del gobierno federal, mediante la estandarización de procesos.

Según la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) por mejora y modernización gubernamental entenderemos “la adopción de cambios en los sistemas gubernamentales para satisfacer eficientemente las demandas de la sociedad, estableciendo mejoras permanentes que fortalezcan sus estructuras, su regulación, el capital humano y los procesos aprovechando los sistemas de gestión de calidad, herramientas de mejora regulatoria y las tecnologías de la información”.<sup>116</sup>

Derivado del concepto de mejora gubernamental debemos atender que el gobierno federal pretende coadyuvar en la materia a través de la estandarización de procesos. Toda vez que, como hemos expuesto a lo largo de este capítulo estandarizar entendido como ajustar a una norma, en este caso ajustar el procedimiento de compras gubernamentales al interior de las dependencias y entidades al manual de aplicación general, trae como resultado

---

<sup>116</sup> CONAGO, *Agenda gubernamental-sobre la modernización*, [en línea], Dirección URL: [www.conago.org.mx/.../Modernizacion/.../20080902\\_MSG\\_AGENDA](http://www.conago.org.mx/.../Modernizacion/.../20080902_MSG_AGENDA) Consulta el 5 de junio de 2013.

el volver más eficientes los procedimientos en la materia lo cual implica una mejora regulatoria.

Hemos comprobado durante el primer objetivo general y los objetivos específicos 1 y 2 que el manual de aplicación general se vuelve el instrumento normativo sujeto a la Ley y su reglamento de carácter obligatorio para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo cual arroja una homologación de procedimientos y prácticas administrativas efectivas, aunado a una desregulación del procedimiento de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, por lo que con base en el concepto de modernización gubernamental de la CONAGO, el manual contribuye a la mejora de los trámites y servicios gubernamentales a nivel federal, mediante la estandarización de procesos.

#### 7. Coadyuvar al reordenamiento normativo derivado de la Regulación Base Cero propuesta por el Ejecutivo Federal.

La Regulación Base Cero como lo hemos expuesto en nuestro tercer capítulo obedece a una política de gobierno de simplificación y mejora regulatoria, vista como mecanismo de mejora gubernamental, implantada durante el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, lo cual trajo consigo la implementación de una reforma Regulatoria Base Cero anunciada el 2 de septiembre de 2009 en el marco del tercer informe de gobierno del presidente en cita.

La reforma planteaba como hemos expuesto anteriormente en el tercer capítulo cuenta con dos líneas de acción como mecanismo de un reordenamiento normativo que simplifica y desregula las principales funciones gubernamentales; la derogación de toda aquella normatividad específica al interior de dependencias y entidades que no estuviera plenamente justificada; y la expedición de nueve manuales de aplicación general para las principales funciones gubernamentales.

Como hemos observado el manual contribuyó a la mejora gubernamental volviendo eficientes los procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, bajo la lógica de la propia reforma, por lo que efectivamente coadyuva a la política de desregulación normativa planteada durante el sexenio del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa y en específico con las líneas de acción que estableció la propia reforma.

Por lo que podemos dictaminar que la expedición del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios coadyuva no solamente a la desregulación contemplada por la Reforma Regulatoria Base Cero, sino que también coadyuva a una línea de acción clara y determinada desde el propio PND 2007-2012 la cual observa a la desregulación como mecanismo de mejora gubernamental.

#### **4.3 Los objetivos y la mejora gubernamental**

Tras el análisis del cumplimiento de los diferentes objetivos tanto generales y específicos que plantea la Reforma Regulatoria Base Cero, a través del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público como mecanismos de mejora gubernamental, podemos determinar si la reforma y el manual coadyuvan a alcanzar la concepción de buen gobierno que presupone la gestión pública, la cual hemos adoptado en nuestro primer capítulo.

Para rememorar habremos de advertir que el buen gobierno en una lógica de gestión pública, ligada a la micro y macro gestión presupone primordialmente que en el cumplimiento de los objetivos y funciones gubernamentales se logre tanto el mayor aprovechamiento de recursos públicos, como la coordinación de los actores que participan en los procedimientos y funciones gubernamentales.

En cuanto a coadyuvar en el mayor aprovechamiento de recursos públicos, los objetivos del manual plantean; la desregulación normativa como mecanismo para aumentar la eficiencia y disminuir los costos, así como la generación de herramientas necesarias para el mejor uso de recursos públicos. Como hemos determinado en el análisis de los objetivos, el manual logra una desregulación

efectiva de la operación de los procedimientos, sin embargo, la licitación pública electrónica instrumento que se contempla para reducir costos, no es un instrumento creado o regulado realmente por el manual. Por lo que, el mayor aprovechamiento de recursos públicos se encuentra sesgado.

En cuanto a coadyuvar a la coordinación de los actores que participan en las compras gubernamentales, encontramos que el manual logró sistematizar la operación de los principales procedimientos en la materia en un instrumento normativo, lo cual permite homologar las prácticas administrativas, a la vez coadyuva en materia de transparencia y rendición de cuentas, con lo cual quienes participan en los procedimientos de contratación; gobierno, privados o ciudadanía tienen y conocen un procedimiento consolidado, claro y transparente el cual abre la brecha para la mejor operación del mismo, sin embargo, el manual también abre la posibilidad de duplicar sistemas de información lo que contraviene lo estipulado por una reforma regulatoria base cero en detrimento de la fácil coordinación del procedimiento.

#### **4.4 Síntesis**

En síntesis durante el presente capítulo hemos identificado el impacto que tuvo la Reforma Regulatoria Base Cero, a través de la implementación del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios del Sector Público sobre el sistema normativo de compras gubernamentales, a partir de los objetivos generales y específicos que plantea el propio manual.

De los objetivos que plantea hemos observado que se cumplen en general, sin embargo, con algunas inconsistencias lo cual inhibe el impacto del manual sobre el procedimientos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios del sector público para la mejora gubernamental, queda pues exponer las conclusiones a las cuales hemos llegado.

## CONCLUSIONES

El Estado no solo debe ser visto como un ente regulador de las relaciones en sociedad, pues su tarea más importante es la de impactar la realidad social, garantizando e impulsando el resguardo y bienestar social de sus miembros, para ello lleva a cabo la denominada “actuación pública del Estado”, lo cual significa que toma un papel activo en la conformación de la realidad social, lo anterior puede ser entendido como la función de Estado.

El Estado debe convertir toda función estatal, en función jurídica, lo cual legitima todo acto del Estado y convierte a todo poder estatal en poder jurídico, así toda organización que de él emane y toda función que realice recaerá en un sustento jurídico, desde funciones básicas como la de asegurar bienestar a sus miembros hasta tareas específicas, como lo pueden ser las compras gubernamentales.

El Estado, para llevar a cabo la actuación pública instrumenta la figura del gobierno, quien tiene la responsabilidad de cumplir con la función jurídica estatal, consagrada en la Constitución. La parte del gobierno que ejecuta directamente el poder estatal, es la función ejecutiva, quien incide directamente en la búsqueda del bienestar social, principalmente a través de la prestación de bienes y servicios.

Para cumplir con su objetivo, la función ejecutiva comprende a la administración pública, la cual puede ser entendida como una entidad constituida por los diferentes órganos del poder ejecutivo, cuyo fin es la realización de las funciones que la encomienda la función jurídica del Estado.

Desde finales del siglo XX, el paradigma, los mecanismos y criterios bajo los cuales se constituye y actúa la administración pública se encuentran determinados por el modelo de la gestión pública. La cual plantea una redefinición del papel del Estado en los asuntos públicos y de los mecanismos y formas a través de los cuales el gobierno va a dar respuesta a las demandas sociales.

La gestión pública en sus inicios planteó la búsqueda de la eficacia, la eficiencia y la economía en la labor gubernamental, sin embargo, hoy en día

puede entenderse en dos niveles; a nivel micro y macro. El nivel micro refiere al mejoramiento técnico y específico de los procesos y del manejo de recursos públicos. El nivel macro refiere a la capacidad del gobierno por coordinar esfuerzos y voluntades de los diferentes grupos que conforman al Estado, para la resolución de los problemas públicos en un contexto democrático. Los dos niveles se encuentran íntimamente relacionados pues en su conjunto son el verdadero alcance de la gestión pública, en la búsqueda del mayor bienestar social para el Estado.

Las reformas administrativas plantean adecuaciones y cambios a la estructura gubernamental y de la administración pública para la mejor atención de las demandas sociales y los problemas públicos, ante una realidad social en constante cambio, por ello las reformas mantienen una implementación constante, en la búsqueda de una mejora gubernamental continua.

Es a través de las reformas administrativas, que los principios de gestión pública se han implementado en el gobierno y en la administración pública, como directrices que fijan la realidad y el funcionamiento gubernamental.

Las compras gubernamentales son una función determinante en la consecución de los fines del gobierno y por ende del Estado, toda vez que, el gobierno y en específico la administración pública como organización, necesita contar con recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos que le permitan llevar a cabo sus funciones, y dado que no los genera tiene que adquirirlos para cumplir con sus tareas.

Nos permitimos hacer una breve mención sobre porqué el egresado en ciencias políticas y administración pública está facultado para abordar el tema de las compras gubernamentales. Éste cuenta con una visión amplia y general de las diferentes; áreas, tareas y fines de la administración pública, lo cual le permite que en el ejercicio de su profesión pueda especializarse en sus diferentes áreas; técnicas e incluso sustantivas. Además, cuenta con la sensibilidad para comprender sus atribuciones como parte de una serie de agregados encaminados a cumplir los objetivos gubernamentales y estatales en beneficio de la sociedad, cuenta entonces con alto grado de sensibilidad

para coadyuvar en la consolidación de la función de Estado, en este caso a través de las compras gubernamentales.

Las compras gubernamentales como acto del gobierno se encuentran englobadas en la función jurídica del Estado, la cual establece una serie de principios jurídico-normativos para su realización. Por lo que, dicho acto se encuentra regulado por una serie de normatividad en la materia, al conjunto de esa normatividad se le denomina; “sistema normativo de las compras gubernamentales”.

En México, el fundamento constitucional para cualquier tipo de compras gubernamentales lo encontramos en el artículo 134, en el que se establecen los principios y mecanismos a través de los cuales se van a llevar a cabo las compras gubernamentales. Del artículo se desprenden de forma directa la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Bienes y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, siendo las adquisiciones, arrendamientos de bienes y servicios las cuales conforman nuestro objeto de estudio.

El sistema normativo de las compras gubernamentales, en bienes y servicios, se compone en nuestro país, por una serie de ordenamientos jurídicos y administrativos. Tales ordenamientos, norman de forma directa y supletoria las compras gubernamentales de bienes y servicios, entre éstos encontramos la Constitución, tratados internacionales, leyes federales, códigos federales, reglamentos, decretos, acuerdos, reglas de operación, oficios circulares, lineamientos y guías de operación.

Sin embargo, son cuatro los principales ordenamientos que regulan directamente la función de compras gubernamentales, los cuales conforman y establecen el procedimiento por el cual se lleva a cabo dicha función; la Constitución, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, éste último producto de una reforma regulatoria base cero de tipo gerencial.



De los cuatro principales instrumentos jurídico-administrativos que norman la función de compras gubernamentales de bienes y servicios, es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento, los que establecen un procedimiento administrativo a través del cual se lleva a cabo la función de compras gubernamentales de bienes y servicios que lleva a cabo la administración pública federal centralizada y paraestatal, así como entidades estatales que ejerzan recursos federales.

El procedimiento administrativo en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios que contempla la Ley y su reglamento puede dividirse para su análisis en seis etapas, de conformidad a la estructura orgánica de la Ley; planeación, programación y presupuestación; procedimientos de contratación; contratos; información y verificación; infracciones y sanciones; y solución de controversias.

En materia de planeación, programación y presupuesto el principal instrumento que establece la Ley y su reglamento, es la creación de un Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, cuyo fin es la programación de las actividades previas, durante y posteriores a las compras gubernamentales, estableciendo un calendario físico y financiero para poder llevar a cabo los procedimientos de contratación.

En cuanto a los procedimientos de contratación estipulados en la Ley, se establece que deben ejecutarse por regla general a través de la licitación pública, considerando también los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, mecanismos a través de los cuales se adjudica un contrato al proveedor del bien o servicio que necesita la convocante. Cada una se lleva a cabo bajo una serie de circunstancias y condiciones establecidas, siempre en el marco normativo establecido por la Ley y su reglamento, descrito cabalmente con base en la Ley en el capítulo dos.

La contratación es la etapa del procedimiento de compras gubernamentales por el cual se formaliza una relación contractual, para la prestación de un servicio o bien, entre los sujetos obligados de la Ley y un proveedor o contratante creando derechos y obligaciones para ambas partes, satisfaciendo así las

necesidades del interés público, pues se mantiene la gestión de las funciones gubernamentales.

La administración del contrato contiene englobadas la fase de información y verificación, regulando, después de la formalización del contrato, todo lo concerniente a las condiciones y requisitos a través de los cuales se van a entregar los bienes y servicios adjudicados, así como el tratamiento que se le dará a la información generada durante el procedimiento de contratación.

En cuanto a las infracciones y sanciones; y la solución de controversias, establecen los mecanismos y supuestos por los cuales se puede sancionar a un licitante o proveedor al incumplir lo dispuesto por la Ley, y los mecanismos para solucionar conflictos entre éstos y la administración pública.

El Estado mexicano ha implementado en años recientes una política estatal y gubernamental de simplificación administrativa y mejora regulatoria como mecanismo de mejora gubernamental, lo anterior fundamentado en principios de gestión pública. Durante el sexenio del entonces presidente C. Felipe Calderón Hinojosa lo anterior se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012 y la Reforma Regulatoria Base Cero implementada en 2010.

En el marco de su tercer informe de gobierno el entonces presidente de México Felipe Calderón Hinojosa anuncio la implementación de una Reforma Regulatoria Base Cero, la cual se implementó con la expedición del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el 9 de agosto de 2010.

El manual de aplicación general, pretende sistematizar y desregular los principales procedimientos contemplados por la Ley en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, como mecanismo de mejora gubernamental y de la propia función de compras gubernamentales, para ello se establecieron una serie de objetivos tanto generales como específicos, considerados por el propio manual; dos generales y siete específicos.

Recordemos que el punto central de nuestra tesis, es identificar si la Reforma Regulatoria Base Cero a través de la implementación del Manual

Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público impacto el marco normativo de las compras gubernamentales de bienes y servicios y el procedimiento administrativo que de éste se desprende, impacto; considerado como el cabal cumplimiento de los objetivos que el manual plantea, toda vez que, se presumía que existían incongruencias que impedían el cumplimiento de dichos objetivos, por ende, no se cumple la mejora gubernamental propuesta por la reforma y el manual. Por lo que analizando los objetivos del manual, se encontraron los siguientes resultados:

El primer objetivo general planteaba sistematizar los principales procedimientos aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios a fin de integrarlos en un sólo instrumento normativo de observancia obligatoria para los sujetos obligados de la Ley, permitiendo contar con procedimientos uniformes en la materia, con la finalidad de que dichas instituciones dispongan de las herramientas necesarias para el aprovechamiento y aplicación eficiente de los recursos con que cuentan.

Al respecto el manual sistematiza (sistematizar entendido como organizar e integrar los procedimientos en la materia) los principales procedimientos contemplados por la Ley y su reglamento, contemplando las fases de planeación; procedimientos de contratación y contratación.

Sin embargo, el manual no supone nada en materia de; *información y verificación; Infracciones y sanciones; y de la solución de controversias*. Toda vez que, son procedimientos por excepción, es decir regulados por otros ordenamientos. Por lo que el manual no incide en funciones de control e información y en el momento en el que no se consideran tales etapas, el procedimiento que contempla la Ley ya no se encuentra en un solo instrumento normativo.

En cuanto a *Integrarlos en un solo instrumento normativo de carácter obligatorio para la administración pública federal*, con base en lo dispuesto por el acuerdo que expidió el manual y la naturaleza de dependencia globalizadora de la SFP, se determina que el manual es un instrumento de observancia

general obligatoria para los sujetos de la Ley, por lo que da cabal cumplimiento a lo dispuesto por el objetivo.

En cuanto “*lograr que las Instituciones cuenten con herramientas necesarias para el uso eficiente de sus recursos*”, el manual va a coadyuvar para el uso eficiente de recursos al volver eficientes los procedimientos de compras gubernamentales (lo cual se analiza en el siguiente objetivo general).

Sin embargo, la Subsecretaría de la Función Pública en su portal *Mejor Gobierno*, contempla como herramienta para el uso eficiente de recursos en materia de compras gubernamentales y la cual establece que es un beneficio específicamente generado por el manual las; “licitaciones electrónicas”. De las cuales tras analizar lo dispuesto para éstas en el manual, se concluye que el manual no crea o refuerza tal figura. Por ende, no es un mecanismo innovador generado por el manual en contrasentido a lo dispuesto por la Subsecretaría de la Función Pública.

El segundo objetivo general planteaba Incrementar la eficiencia de los procesos y procedimientos en compras gubernamentales, como mecanismo para mejorar la calidad en el abasto y provisión de bienes y servicios.

El manual logra volver eficientes los procedimientos de compras gubernamentales, ya que para una reforma regulatoria base cero volver eficientes los procedimientos implica desregularlos, toda vez que, se aminoran gastos de operación. Al respecto se concluyó que la reforma ha desregulado las principales funciones gubernamentales, incluida la función de compras gubernamentales ya que el manual a desregulado dicho procedimiento, para ello se analizó el caso de la STPS, en el cual se derogaron siete instrumentos normativos con motivo del manual, por lo que existe una desregulación efectiva, volviendo más eficientes los procedimientos en la materia.

De los siete objetivos específicos, se determinó lo siguiente:

Objetivos específicos 1 y 2. Estandarizar los procesos y subprocesos en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios. Y homologar las prácticas administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Con base en el primer objetivo general se concluyó que la expedición del manual se tradujo en la estandarización de los procedimientos en materia de adquisiciones y arrendamientos. Dicha estandarización se ha vuelto de carácter obligatorio para dependencias y entidades lo cual homologa a nivel normativo los procedimientos.

En cuanto a homologar las prácticas administrativas se analizó cuatro licitaciones públicas, previas y posteriores a la Reforma Regulatoria Base Cero por la cual se observó que la estandarización de los procedimientos en el plano normativo repercute en la homologación de las prácticas administrativas gubernamentales homologando la operación del procedimiento de compras gubernamentales y de los subprocesos que de éste se derivan. Cumpliendo a cabalidad con los objetivos específicos 1 y 2.

Objetivo específico 3. Ofrecer a las dependencias y entidades recomendaciones generales e información útil en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios para la toma de decisiones y la mejora institucional.

De este objetivo se concluyó que el manual emite recomendaciones, aclaraciones y puntos a considerar para quienes operan los procedimientos y subprocesos en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, para ello se analizó las disposiciones que el manual establece para la elaboración de las requisiciones, en las cuales encontramos que el manual da cumplimiento a lo dispuesto por el objetivo, ya que emite recomendaciones e información útil en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios.

Sin embargo, durante el objetivo sujeto a análisis se identificó que el manual tiene un problema fundamental en la generación de información, toda vez que,

abre la posibilidad para crear sistemas informáticos para la operación del manual tanto a nivel general por SFP y a nivel específico, ya que cada dependencia o entidad puede generar sus propios sistemas informáticos o específicos, lo cual abre la posibilidad de duplicidad de funciones con Compranet.

La posibilidad de generar más sistemas informáticos que normen los procedimientos de compras gubernamentales es una incongruencia con una Reforma Regulatoria Base Cero, ya que se abre la posibilidad no solo para duplicar sistemas generales de información sino también la posibilidad para la existencia de sistemas específicos en cada dependencia o entidad, lo que permite la posibilidad de una serie tan grande de posibles sistemas como el número de sujetos obligados, volviendo ineficientes los procedimientos contraviniendo lo estipulado por los objetivos generales y los principios de una Reforma Regulatoria Base Cero .

Objetivo específico 4. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de contratación pública de las dependencias y entidades.

Tras el análisis de los principios establecidos por los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, se concluye que el manual coadyuva en la materia, toda vez que, es un instrumento de dominio público que establece las funciones gubernamentales en materia de compras gubernamentales de bienes y servicios, a los cuales la sociedad tiene libre acceso de consulta en un solo instrumento normativo que permite conocer el procedimiento de compras gubernamentales, transparentando la labor gubernamental en la materia.

Objetivo específico 5. Eliminar requisitos innecesarios en los procesos, subprocesos, trámites y servicios relacionados con las contrataciones públicas.

En congruencia con el análisis del segundo objetivo general se concluye que la reforma y el manual han arrojado una desregulación efectiva, traducido en la mayor eficiencia en los procedimientos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, derogando toda la normatividad no justificada, eliminando

requisitos innecesarios a los procedimientos de compras gubernamentales. Por lo que se cumple a cabalidad el presente objetivo específico.

Objetivo específico 6. Contribuir a la mejora y modernización de los trámites y servicios del gobierno federal, mediante la estandarización de procesos.

Se observó, según la Conferencia Nacional de Gobernadores que la modernización gubernamental se da, entre otros, cuando se realiza una mejora normativa y regulatoria en los procedimientos gubernamentales. Toda vez que, el manual arroja una estandarización efectiva de los procedimientos en materia de compras gubernamentales, así como una desregulación que permite volver más eficiente las labores gubernamentales, por lo que, el manual contribuye a la mejora del gobierno.

Objetivo específico 7. Coadyuvar al reordenamiento normativo derivado de la Regulación Base Cero propuesta por el Ejecutivo Federal.

En cuanto a “Coadyuvar al reordenamiento normativo derivado de la regulación base cero propuesta por el Ejecutivo Federal”, al ser un mecanismo de creación directa de la Reforma Regulatoria Base Cero, y coadyuvar al reordenamiento normativo en concordia con lo estipulado en el PND 2007-2012 y el PMG 2008-2012, el manual cumple a cabalidad con el objetivo en cita.

### Conclusión general

A modo de conclusión general podemos decir, que la Reforma Regulatoria Base Cero a través del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público cumplió con la generalidad de los objetivos que se planteó, impactando el sistema normativo de las compras gubernamentales y al procedimiento administrativo que de éste se desprende. Arrojo como beneficios la sistematización y homologación de los principales procedimientos en materia de compras gubernamentales, tanto a nivel normativo como en su operación, volvió más eficientes los procedimientos en tanto implicó una desregulación efectiva de los mismos, lo cual se traduce

en la reducción de gastos de operación, emite también recomendaciones generales para la operación de la Ley y coadyuva en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, cuenta con incongruencias que contravienen lo estipulado por la reforma y el manual, en detrimento de la constante mejora gubernamental, que la gestión pública plantea. Dichas incongruencias son; el que la SFP establezca a las licitaciones electrónicas como instrumentos de innovación del manual, las cuales permiten un mejor uso de recursos públicos, cuando realmente el manual no fortalece ni considera tal figura.

A la vez, el abrir la posibilidad para crear sistemas informáticos generales y específicos para la operación de los procedimientos considerados por el manual, cuando ya existe un sistema informático para la operación de las compras gubernamentales contraviene los principios de una Reforma Regulatoria Base Cero, ya no solo existe la posibilidad de duplicar funciones, sino también volver ineficientes los procedimientos al contemplar más de un sistema informático entorpeciendo la coordinación gubernamental en detrimento de la mejoría gubernamental. Cabe decir, que también la posibilidad de que cada sujeto obligado pueda generar sus propios sistemas de informáticos para la operación del manual rompe la búsqueda de la homologación de operaciones que plantea el manual.

Por lo expuesto anteriormente, podemos decir que el impacto que plantea la Reforma Regulatoria Base Cero a través del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público como mecanismo de mejora gubernamental, si bien se cumple en su generalidad cuenta con incongruencias que le impiden su cabal cumplimiento.



## **ANEXO 1**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### **Tratados**

- Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.
- Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1995. Sin efectos para ésta última a partir del 19 de noviembre de 2006.
- Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1995.
- Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 1998.
- Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.
- Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2000.
- Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001.
- Decreto Promulgatorio del Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón, y de su Acuerdo de Implementación, hechos en la Ciudad de México el diecisiete de septiembre de dos mil cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2005.
- Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2008.

## **Leyes**

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
  
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.
  
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.
  
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.
  
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.
  
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985.
  
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.
  
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958.
  
- Ley de Ciencia y Tecnología, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2002.
  
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992.
  
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1931.
  
- Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.
  
- Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.
  
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

### **Códigos**

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943.

### **Reglamentos**

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009.

Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1999.

### **Decretos**

Presupuesto de Egresos de la Federación vigente.

Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

Decreto por el que se establecen diversas medidas en materia de adquisiciones, uso de papel y de la certificación de manejo sustentable de bosques por la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2007.

## **Acuerdos**

□ Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos de prestación de servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

□ Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2009.

□ Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2009.

□ Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010.

□ Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2011.

□ Acuerdo relativo al establecimiento de los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación).

## **Reglas**

□ 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 abierto que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010.

□ Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos o títulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2010.

### **Lineamientos**

□ Lineamientos para las adquisiciones de papel para uso de oficina por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 2009.

### **Circulares**

□ Circular que contiene los Lineamientos generales relativos a los aspectos de sustentabilidad ambiental para las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2007.

□ Oficio Circular No. UNAOPSPF/309/0743/2008. Emitido por la Titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal por el que se establece el procedimiento que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las entidades federativas que realicen contrataciones con recursos federales.

### **Guías**

□ Guía para la calificación, aceptación y remisión de las garantías para su efectividad a la Tesorería de la Federación, emitida por la Tesorería de la Federación en septiembre del 2009.

REQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

FO-CON-03

Nombre de la dependencia o entidad: (1)				Área requirente: (2)			
Fecha de elaboración: (3)			No. de requisición: (4)		Fecha requerida: (5)		
Lugar de entrega: (6)							
No. de partida (7)	CUCOP (8)	Descripción (9)	Cantidad solicitada (10)	Unidad de medida (11)	Precio unitario (12)	Importe (13)	
					Subtotal: (14)		
Anejos: (18)		Tipo de procedimiento de contratación: (20)				I.V.A.: (15)	
Anticipo: (19)		Autorización del presupuesto: (21)		Existencia en almacén: (22)		Otros gravámenes: (16)	
Observaciones: (23)					Total: (17)		
Registro sanitario: (24)		Normas / niveles de inspección: (25)		Capacitación: (26)		País de origen: (27)	
Métodos de prueba: (28)							
(29) Vicios ocultos (defectos o calidad)		(30)		Plurianualidad: (31)		Meses (32)	
(29) Anticipo		(30)		Penas convencionales: (33)		(34)	
(29) Cumplimiento divisible		(30)		Tiempo de fabricación: (35)			
Condiciones de entrega: (36)				Condiciones de pago: (37)			
Solicita: (38)				Autoriza (39)			

## FORMATO

### FO-CON-03 Requisición de bienes, arrendamientos y servicios

#### Descripción

Documento interno que se utiliza para solicitar bienes o servicios al área contratante con base en el PAAAS, especificando sus cantidades, así como toda aquella información técnica relacionada con normas generales aplicables y las condiciones de entrega y suministro, diferenciando origen nacional o extranjero.

#### Instructivo de llenado

Llenar los campos conforme aplique a la contratación respectiva.

1. Dependencia o entidad	1. Nombre de la dependencia o entidad que realiza el requerimiento al posible proveedor.
2. Área requirente	2. Unidad administrativa que en la dependencia o entidad, solicite o requiera formalmente la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, o bien aquella que los utilizará.
3. Fecha de la elaboración	3. Fecha en que se elabora y captura la requisición por el usuario.
4. No. de Requisición	4. Número consecutivo que se asigna a la requisición cuando es capturada por el usuario.
5. Fecha Requerida	5. Fecha o plazo en que se requieren los bienes, arrendamientos o servicios por el área usuaria, cuidando la congruencia con el procedimiento de contratación y, en su caso, la fabricación de bienes.
6. Lugar de entrega	6. Lugar de entrega de los bienes o servicios, indicando los diversos domicilios en que se deberán entregar los bienes (puede anesarse el nombre de la o las personas autorizadas para recibir los mismos).
7. No. de partida	7. Número de la partida que corresponda a los bienes o servicios incluidos en el contrato.
8. CUCCOP	8. Clasificador Único de las Contrataciones Públicas.
9. Descripción	9. Descripción del bien requerido asociado al Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCCOP).
10. Cantidad solicitada	10. Cantidad de bienes o servicios solicitados de cada partida.
11. Unidad de medida	11. Unidad de medida (pieza, kilo, metro, litros, servicio, etc.).
12. Precio unitario	12. Precio unitario de cada partida solicitada.
13. Importe	13. Suma de los subtotales por partida solicitada, en su caso considerar el tipo de cambio, para que se exprese en pesos.
14. Subtotal	14. Suma de los importes de las partidas solicitadas.
15. I.V.A.	15. Valor que corresponda al Impuesto al Valor Agregado.
16. Otros gravámenes	16. En su caso, otros gravámenes como el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto sobre Hospedaje, etc.]
17. Total	17. Total a pagar con los diferentes impuestos o gravámenes incluidos.
18. Anesos	18. Señalar si la requisición lleva anesos para apoyar la descripción de los bienes en caso necesario.
19. Anticipo	19. En su caso, señalar si se otorgará anticipo.
20. Tipo de procedimiento de contratación	20. Señalar el tipo de procedimiento.
21. Autorización del presupuesto	21. Señalar el número de oficio por el que se autorizó el presupuesto para la adquisición del bien o servicio, o el número de suficiencia presupuestal. No es necesario para solicitar la cotización.
22. Existencia en almacén	22. Señalar la no existencia o disponibilidad de los bienes.
23. Observaciones	23. En su caso, la justificación de las necesidades, información relacionada de la autorización del Titular de la dependencia o entidad, o cualquier dato de importancia.
24. Registro sanitario	24. En su caso, señalar si es necesario contar con algún registro sanitario, o permiso especial de la autoridad correspondiente.
25. Normas / niveles de inspección	25. Indicar si existe norma específica o de calidad que aplique para los bienes y/o servicios, de conformidad con los artículos 53 y 55 de la Ley Federal sobre Metrología y
26. Capacitación	27. Señalar el país del cual provienen los bienes o servicios.
27. País de origen	28. En su caso, los métodos de prueba empleados para la determinación de sus especificaciones, si es que son diferentes a los señalados en las especificaciones de las Normas / niveles de inspección.
28. Métodos de prueba	29. Señalar el tipo de garantía que le es aplicable al contrato.
29. Tipo de garantía	30. En su caso el porcentaje de la garantía que se aplica. <b>Para el caso de la garantía de anticipo, el porcentaje de la misma siempre será del cien por ciento (100%).</b>
30. Porcentaje	31. Señalar si el contrato es plurianual.
31. Plurianualidad	32. En su caso, señalar el número de meses que abarcará la contratación plurianual.
32. Meses	33. Señalar si le son aplicables penas convencionales.
33. Penas convencionales	34. Señalar el porcentaje a aplicar por penas convencionales.
34. Porcentaje	35. En su caso, señalar el tiempo que se requiera para la fabricación de bienes.
35. Tiempo de fabricación	36. Señalar las condiciones de entrega que podrán ser entre otras, en una o la exhibición, entregas parciales, etc.
36. Condiciones de entrega	37. Señalar que el pago se efectuará dentro de plazo de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura, previa entrega de bienes o prestación de servicios.
37. Condiciones de pago	38. Anotar nombre, cargo y firma del titular del área solicitante que requiere los bienes.
38. Solicita	
39. Autoriza	

En el caso de que resulte necesario adicionar conceptos al contenido del mismo, se deberá realizar la solicitud correspondiente al correo electrónico [normatadq@funcionpublica.gob.mx](mailto:normatadq@funcionpublica.gob.mx), conforme al artículo octavo del Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público publicado en el DOF el 9 de agosto de 2010.

## REFERENCIAS

### Bibliografía

- Albi, Emilio y López Casanova Guillem, *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.
- Alponete, Juan María, *La Revolución Ciberespacial y la Privatización del Estado-Nación*, Ed. Rino, 2ª edición, México, 1998.
- Bozeman, Barry Coordinador, *La Gestión Pública su Situación Actual*, Estudio Introdutorio de Cabrero, Mendoza Enrique, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, IFE, México, 2002.
- Castelazo R., José, *Administración pública: Una Visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010.
- Del Carmen Pardo, María y Velasco Sánchez, Ernesto, *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias Actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, COLMEX, México, 2009.
- Dromi, Roberto, *Licitación Pública*, Ed. Civone, Argentina, 1995.
- Enríquez Rubio, Ernesto Coordinador, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público. Enfoque Introdutorio*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, p. 55.
- Fernández, Ruiz José, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 2012.
- Garcia Maynes, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 1ª edición, México, 1940.
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México, 1981.
- Infante Meléndez, Héctor Mateo, *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2011.
- Subirats, Joan, *Selección de textos. Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, España, 1996.
- Losada, Marrodán Carlos Editor, *De burócratas a gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999, p. 47.



- Nájera Prieto, Claudia Xóchitl, *Manual de Consulta: Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- Platón, *La República*, Ed. Porrúa, México, 2004.
- Presidencia de la República, *Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.
- Presidencia de la República, *Reglamento Interior y el Manual de Organización. Instrumentos de la Reforma Administrativa*, México, 1972.
- Reyes Ponce, Agustín, *Administración Moderna*, Ed. Limusa, México, 2010.
- Serra, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 13ª edición, México, 1985.
- Uvalle, Berrones Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea* UNAM-FCPyS/UAEM/IAPEM, México, 1997.
- Weber, Max *El Político y el Científico*, Ed. Alianza, México, 1998.

#### Fuentes Hemerográficas y Revistas

- Dussauge Laguna, Mauricio, “¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición”, *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, Instituto de Asuntos públicos de la Universidad de Chile, núm. 13, septiembre, Chile, 2009.
- Prieto Palacios, Jana, “Ahorrar en las compras Públicas”, *Revista Nexos*, núm. VII, México, Mayo 2012
- Verduzco, Alberto, “Mejora regulatoria, única vía para dar el salto al desarrollo: Gurría”, *Milenio Diario, Negocios*, México, martes 10 de enero de 2012.

#### Fuentes Oficiales y Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Código Civil Federal
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público

- Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012
- Acuerdo número 405 para la integración y funcionamiento del Comité de Mejora Regulatoria Interna de la Secretaría de Educación Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 2007.

#### Fuentes electrónicas y páginas web

- Biblioteca electrónica-ITAM, *Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa*, [en línea], Dirección URL: <http://biblioteca.itam.mx/docs/infgob07/escrito/5.4.pdf>.
- COFEMER, *Reforma Regulatoria Base Cero-Impacto*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=98>.
- CONAGO, *Agenda gubernamental-sobre la modernización*, [en línea], Dirección URL: [www.conago.org.mx/.../Modernizacion/.../20080902\\_MSG\\_AGENDA](http://www.conago.org.mx/.../Modernizacion/.../20080902_MSG_AGENDA).
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Política de Gasto Público, [en línea], Dirección URL: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2011/documentos/i01/i01d01.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/i01/i01d01.pdf).
- Facultad de Contaduría-UNAM, e –campus, *El manual administrativo*, [en línea], Dirección URL: [http://ecampus.fca.unam.mx/ebook/imprimibles/administracion/administracion\\_3/Unidad\\_4.pdf](http://ecampus.fca.unam.mx/ebook/imprimibles/administracion/administracion_3/Unidad_4.pdf).
- Gobierno del Estado de Nuevo León, *Transparencia y rendición de cuentas*, [en línea], Dirección URL: [http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia\\_acerca](http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca).
- Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Acerca del PMG-alcance*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg/acerca-del-pmg/alcance.html>
- Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Acerca del PMG-contribución*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/temas/programas/programa-de-mejora-de-la-gestion/acerca-del-pmg/contribucion-al-pnd-2007-2012.html>.
- Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *De los Testigos Sociales*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm>.
- Gobierno Federal-Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*,

- [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmq/acerca-del-pmq/objetivos-y-estrategias.html>
- Hernández María, Alejandra; Ruíz, José Armando, *La reforma regulatoria en México como mecanismo para mitigar la crisis económica*, Fundación Preciado, [en línea], Dirección URL: [http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/MA\\_JA.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc176-177/MA_JA.pdf)
  - Secretaría de la Función Pública, Sala de prensa, *Comunicados sobre la Reforma Regulatoria Base Cero*, [en línea], Dirección URL: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/abril-2010/comunicado-220410.html>
  - Gobierno Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La rendición de Cuentas, [en línea], Dirección URL: [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/Rendicion\\_cuentas.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/Rendicion_cuentas.aspx)
  - Histórico de la Presidencia de la República 2006-2012, *Mensaje a la nación*, [en línea], Dirección URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmqp/regulacion-base-cero.html>
  - Histórico de la Presidencia de la República 2006-2012, *Tercer Informe de Gobierno*, [en línea], Dirección URL: <http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx>
  - Inducción a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Curso de Inducción*, [en línea], Dirección URL: [http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/17.04.2012/Induccion\\_a\\_la\\_COFEMER.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/17.04.2012/Induccion_a_la_COFEMER.pdf).
  - Organización de Estados Americanos, *Compras en el sector público*, [en línea], Dirección URL: [http://www.sice.oas.org/dictionary/GP\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp).
  - PEMEX-Documentos, *Artículos sobre Compranet*, [en línea], Dirección URL: <http://www.directoriopemex.com/articulos/compranet.pdf>
  - Secretaría de la Función Pública, COMPRANET, *Histórico de Compranet*, [en línea], Dirección URL: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/esop/toolkit/opportunity/opportunityDetail.do?opportunityId=240268&ncp=1384158109794.19943-1>