

**TESIS CON
FALLAS DE ORIGEN**

2 ej
19



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL ESTADO A TRAVES
DE LAS ADQUISICIONES PUBLICAS.

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública (A.P.)

p r e s e n t a

SERGIO GARCIA VELEZ



Ciudad Universitaria, Julio, 1987.



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 está 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.

LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL ESTADO A TRAVES DE LAS ADQUISICIONES PUBLICAS.

I N D I C E .

INTRODUCCION.

CAPITULO I. LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL ESTADO Y SUS ADQUISICIONES.

1.1 Los recursos económicos del Estado	5
1.2 La capacidad de compra del Estado	8
1.3 La Administración Pública y la función de Adquisiciones	11
1.4 Las adquisiciones del Estado y la economía nacional	14

CAPITULO II. LA FUNCION DE ADQUISICIONES EN EL AMBIENTO FEDERAL.

2.1 Antecedentes históricos (1917-1967)	18
2.2 Disposiciones jurídico normativas que regulan las adquisiciones en la Administración Pública Federal.	
2.2.1 Artículo 134 constitucional	24
2.2.2 Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles	25
2.2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	34
2.3 Sobre las responsabilidades de los servidores públicos.	41

CAPITULO III. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES.

3.1 Secretaría de Programación y Presupuesto ...	52
--	----

3.2	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	56
3.3	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.	58
3.4	Otras dependencias.	61
3.5	Estrategia del gasto público en materia de adquisiciones en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.	65

CAPITULO IV. HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION DE ADQUISICIONES EN EL SECTOR PUBLICO60

4.1	Las adquisiciones públicas y la planeación nacional.	69
4.2	Un sistema Integral de Planeación y Programación de Adquisiciones en el sector público.	74
4.3	La planeación y la programación de las adquisiciones.	80
4.4	Obstáculos y limitaciones	85
4.5	Perspectiva desde el ámbito federal	90

CONCLUSIONES.99

ANEXOS.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION.

La cada vez mayor complejidad de la Administración Pública hace indispensable, un mayor análisis de su funcionamiento, con el objeto de desarrollar la acción pública, - con criterios especializados acordes a su mejoramiento.

Siendo pues, la Administración Pública, la acción del Estado en su ejercicio, es necesario reflexionar sobre los mecanismos que hacen de su actuación frente a la sociedad, un factor determinante en el logro de sus objetivos de finidos en la planeación nacional.

Considero la importancia de los recursos económicos del Estado, como uno de esos mecanismos, que integran un soporte financiero básico, a través de su determinación en políticas económicas y de estrategias en el gasto público, ya que inciden directamente en las relaciones económicas y sociales a través de sus efectos.

El papel del Estado, dentro de la economía nacional, funciona como un ente jurídico-político susceptible de producir relaciones económicas, donde los recursos económicos a través de sus adquisiciones, se convierten en un enorme poder de compra, recurso financiero que coadyuva en estimular la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios. Convirtiéndose el Estado en un consumidor potencial que para preservar su propia existencia, requiere suministros indispensables para su desarrollo, y también, en un potencial demandante de estos bienes y servicios.

Esta capacidad de compra que ejerce, se cuenta en la variedad, cantidad y montos de sus adquisiciones de recursos materiales y en sus efectos, como un primordial elemento dinámico de la economía nacional, ya que incide en los procesos de producción, comercialización, distribución y empleo, revirtiendo los ingresos públicos hacia la vida económica de la sociedad.

Los recursos económicos, a través de la función adquisitiva de la administración pública, en el punto nodal de su abastecimiento y del cual dependen sus condiciones materiales en el ejercicio de su actividad pública.

Como proceso administrativo requiere una atención más especializada, ya que vista en su conjunto, a través de las diversas unidades de compras dispersas en el sector público, requieren de una perspectiva integral, para homogeneizar y vincular su labor, en un mecanismo más participativo en las determinaciones sobre el ejercicio del gasto público, frente a los efectos de la actual crisis.

Considero que las adquisiciones públicas deben ser parte dinámica de las decisiones en materia de política económica y no como erogaciones adicionales o negativas del gasto corriente, ya que se incorporan a los activos o insumos, que contribuyen al funcionamiento del ejercicio público.

Frente algunos efectos de la actual crisis Económica, es necesario analizar no sólo su racionalización en el presupuesto de Egresos, sino en su funcionamiento mismo para integrar un proceso global, coordinado y de apoyo sustancial.

Por ende, es necesario analizar su marco legal, su regulación y control intersecretarial y sus perspectivas dentro de las determinaciones en el Plan Nacional, para de allí, vincular su procedimiento aún aislado en las diversas unidades de compras de las dependencias y entidades del sector público, en un concepto integral, que en su coordinación y apoyo, se llegue a una mayor participación y mejoramiento de su labor.

En el primer capítulo se analizan los recursos económicos del Estado, como elementos financieros determinantes en las decisiones de gobierno, ya que el Estado al asumir la rectoría económica, adopta un papel

activo en la regulación de los procesos económicos, a través de las determinaciones en el ejercicio del gasto público, entre las cuales, la función adquisitiva de la administración pública es fundamental; esta función adjetiva proyecta sus efectos a través de las necesidades materiales de su propio suministro y de la importancia de su capacidad de compra, que es llevada a cabo, a través de unidades específicas, en las dependencias y entidades de la Administración Pública.

El capítulo segundo aborda la evolución histórica-jurídica y administrativa del Estado, como los esfuerzos para ajustar y ordenar la función adquisitiva dentro de la óptica orgánica estatal, encausándola dentro de un marco jurídico acorde a las necesidades de la Administración Pública en su desarrollo.

Configurando el ordenamiento jurídico-normativo vigente que regula las adquisiciones en el sector Público, así como a las responsabilidades de los servidores públicos.

El tercer capítulo intenta definir las funciones y competencias de las dependencias del gobierno federal que conformen el mecanismo intersecretarial para la regulación de las adquisiciones públicas, señalando sus atribuciones respectivas y su participación en el desarrollo de los procedimientos que rigen las disposiciones legales en materia adquisitiva, así como los mecanismos de control y evaluación para el adecuado ejercicio de las erogaciones y de la acción pública.

Retomando como aspecto fundamental de las decisiones rectoras de gobierno, la estrategia del gasto público en materia de adquisiciones en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; para remarcar que la función adquisitiva debe ser orientada, por el impacto que representa en el erario nacional, hacia los propósitos generales de gobierno definidos en la planeación.

Es por ello, que en el capítulo cuarto, planteo las perspectivas por articular un sistema Integral de Planeación y Programación de las Adquisiciones en el Sector Público, como un objetivo para ordenar la dispersa actividad que realizan las numerosas unidades de compras del sector público en una acción coherente, dinámica, uniforme y más participativa en las decisiones del ejercicio del gasto público.

Sin embargo, a pesar de señalar las dificultades que esto representa, y las limitaciones en adecuar esta función objetiva de la administración pública en un proceso integral, considero que es necesario, verla desde una perspectiva general, como un proceso uniforme que coadyuve en eliminar los obstáculos y vicios dispersos, favoreciendo en un mejor aprovechamiento de los recursos económicos del Estado, en esta época de crisis.

CAPITULO I. LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL ESTADO Y SUS ADQUISICIONES.

I.1. LOS RECURSOS ECONOMICOS DEL ESTADO.

Los recursos económicos del Estado, vistos como los ingresos disponibles de su hacienda pública son, sin duda, el soporte financiero básico para el ejercicio gubernamental, que son canalizados hacia las diversas actividades y objetivos, que el Estado se propone lograr a través de la Administración Pública.

La actividad creciente del Estado en la economía a sido cada vez mayor, por ello, la actitud frente a la especialización que va adquiriendo la Administración Pública requiere hoy día una mayor adecuación entre su análisis y complejidad.

La actuación del Estado como un ente jurídico-político susceptible de producir relaciones económicas a través del impacto del gasto público, encuentra precisamente en su adecuada erogación, un instrumento financiero clave para el cumplimiento de sus fines y actividades, que dentro de nuestro panorama económico adverso, son cada vez más complejas.

"La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales, son varias las tareas más importantes del Estado que constituyen precisamente la actividad financiera". (1).

El Estado aplica los gastos públicos a innumerables fines y destinatarios, para ello, necesita de fuentes diversas para procurarse recursos económicos, tanto para cumplir sus fines, como para asegurar su existencia, es decir, su propio abastecimiento, todo ello, a través de su función hacendaria que "Es el proceso de obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país". (2).

- (1) Faya Viesca, Jacinto. FINANZAS PUBLICAS, México, Ed. - Porrúa, 1981, p. 10.
- (2) Pichardo Pageza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, Tomo II, México, INAF-CONACYT, 1984, p. 83.

Es por ello, que una de las funciones que el Estado a través de la Administración Pública realiza y que sin duda requiere su cada vez mayor especialización, es la función Adquisitiva, que como parte considerable de los gastos públicos necesita su atención profesional.

"El Estado como imperio corpóreo de la sociedad necesita para su existencia externa de los bienes materiales. Ya desde los tiempos más remotos poseyeron los estados bienes propios.... La economía gubernativa abraza el cuidado material y administración con relación de aquellos bienes al Estado y de los que tiene necesidad para satisfacer sus atenciones publicas." (3).

La función adquisitiva es resultado de una proporción del gasto público designada a los bienes que el Estado requiere para su ejercicio gubernamental efectuandose a través de sus órganos e instituciones, la cual, se sufraga a través de las erogaciones públicas que conforman el instrumento financiero más importante en materia de política económica nacional.

Para disponer de éstos recursos financieros., el Estado requiere de fuentes determinadas de captación, entre los cuales enumeramos los;

I.- Recursos patrimoniales o de Dominio; Bienes que forman parte del patrimonio nacional, de su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general, son bienes inalienables e imprescriptibles, el régimen jurídico que los regula es el Derecho Público y de interés social, se dividen en bienes de dominio público y privado de la fe deración.

2.- Recursos de las empresas Públicas; la participación del Estado en la economía como empresario es también una forma importante de allegarse recursos financieros, como forma -

(3) Bluntschli, Gaspar. DERECHO PUBLICO UNIVERSAL, Tomo II. Madrid Ed. GONGORA. 1975.p. 45.

de intervención estatal en el proceso de producción o de servicios," como una pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia-pública, para fortalecer el desarrollo de la economía, - en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado." (4).

A través de su actividad empresarial el Estado - "Promueve, coordina, planifica e interviene directamente en una serie de actividades económicas que, en diferentes latitudes y en diferentes épocas, se han considerado ámbito exclusivo de la acción de la iniciativa privada". (5). En las cuales se obtienen aportaciones considerables. "Representan una importancia cuantitativa de primer orden, independientemente de que estas entidades se han convertido en instrumentos esenciales y es estratégicos para el desarrollo económico y social". (6). Las empresas paraestatales significan pues, un recurso imprescindible del Estado interventor de las cuales se allega de ingresos necesarios.

3.- Recursos tributarios; son las contribuciones en términos generales de materia fiscal, la fuente más importante de captación de ingresos, se clasifican en;

- a) impuestos.
- b) Aportaciones de seguridad social.
- c) Derechos.
- d) Productos.
- e) Aprovechamientos.

4.- Recursos monetarios; el Estado recurre a la emisión de moneda y a la imprección oficial de billetes, previa determinación en sus efectos por el incremento de circulante en la economía y las denominaciones convencionales; como una forma alternativa de allegarse de recursos.

(4) Carrillo Castro, Alejandro. Sergio García Ramírez, - LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO, México, Ed. Porrúa, - 1963. p.15.

(5) Idém. p. 33

(6) Faya Viésca, Jacinto. op. cit., p. 104.

5.- Recursos del crédito público; el Estado actúa como prestamista para particulares, actúa también en el financiamiento de actividades económicas, como un instrumento para el fomento de prioridades económicas.

6.- Recursos por Deuda Pública; Es un mecanismo de allegar recursos al erario público, el empréstito que es originado por la facultad que tiene el Estado de disponer de mutuo acuerdo, previo convenio con particulares, la disposición de un capital ajeno, es decir, "La Deuda Pública... tiene la naturaleza propia de un empréstito voluntario concertado con particulares, a breve o largo vencimiento, sobre el mercado interior o exterior de capitales ó del dinero." (7). Y que puede ser:

- a) Deuda Pública Externa.
- b) Deuda Pública Interna.

Los anteriores recursos con que el Estado se allega de ingresos, muestran en términos generales los diversos canales de insumos financieros, de los cuales, el Estado utiliza mediante el gasto público, para ejercer las determinadas políticas económicas que se a propósito lograr, una parte considerable de este gasto público nacional, se destina a la adquisición de bienes necesarios para su funcionamiento, los recursos económicos del Estado constituyen, sin duda, un enorme potencial que incide en la economía nacional en su conjunto, vista como un enorme potencial de compra.

1.2. LA CAPACIDAD DE COMPRA DEL ESTADO.

A través del ejercicio presupuestario, el Estado designa para la función adquisitiva de la Administración Pública, una proporción del gasto público con-

(7) Idém. p. 184.

siderada para la satisfacción de los requerimientos básicos de bienes y servicios, que serán utilizados a su vez en las diversas actividades que el Estado se ha propuesto en sus objetivos económicos-políticos y sociales, a través de sus programas establecidos.

"Hay que distinguir dos aspectos en los efectos económicos del gasto público; primero, los efectos de los programas realizados, y segundo, los efectos derivados del ingreso que proporciona el sector público en los diversos sectores de la economía y el consumo de bienes y servicios, qué hace también en esos sectores." (8).

Esta erogación designada para la actividad adquirente de la Administración Pública, se efectúa a través de áreas especializadas de sus secretarías, departamentos administrativos, y entidades, y constituye sin duda, un volumen considerable de poder adquisitivo, que va a canalizarse al mercado, siendo pues, el Sector Público Federal un consumidor potencial que dispone para su abastecimiento, de un considerable poder de compra.

Esta capacidad de compra del Estado, lo coloca como un principal consumidor, y por ende, el principal cliente potencial de compras, siendo así, un importante mecanismo comercial en la economía nacional.

Por ello, la capacidad de compra del Estado debe ser vista en toda su magnitud frente al impacto que repercute en la economía, su adecuada canalización es fundamental dentro de nuestro sistema económico actual, su acertada administración y gestión debe ser atendida con la adecuada atención profesional.

"Los gobiernos revisten importancia no sólo como patronos, sino también como compradores de materiales y abastecimientos, desde minucias, hasta puentes, aún cuando

(8) Angelino Equihua, Roberto, LAS FINANZAS EN EL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO, México, Ed. UNAM, 1977. p. 61.

do el público no se haya dado cuenta de ello y muchos funcionarios públicos no puedan o no quieran verlo, hay aquí muchas ocasiones para actuar con economía, el sistema de la recompensa política no se limita a la organización del personal, sino que también puede hallarse en las compras-públicas, es importante que en ésta campo exista un buen-mecanismo; pero no lo es más que el contar con la actitud adecuada del público y los funcionarios". (9).

La capacidad de compra del Estado en su efecto -- con el presupuesto de egresos de la federación es considerable, y resulta comprensible su constante crecimiento, por un lado, en cuanto a su importancia económica, ya que "Las adquisiciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal, es de gran importancia económica, prueba de ello es que en 1980 excedieron los 400 mil millones de pesos, lo que significa más de una quinta parte del presupuesto de egresos de la federación para el mismo año" (10) y en tan sólo cuatro años... "Aproximadamente una tercera parte del presupuesto federal anual se destina a la adquisición de mercancías y servicios (algo más de dos billones para 1984)". (11). Erogándose 6 billones 858 mil millones para 1985 según la secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (ver graficas anexas).

En cuanto al constante crecimiento de las adquisiciones públicas se puede mencionar algunas causas que lo originan, entre ellas;

- a) Crecimiento del Sector Público.
- b) Aumento en las funciones gubernamentales.
- c) Insuficiencia de los medios administrativos de seguimiento y control del gasto corriente.

(9) Harold, M. Groves. FINANZAS PUBLICAS, México, Ed. Trillias, 1975, p. 677.

(10) Faya Viesca, Jacinto, op. cit, p. 97.

(11) Ricardo Fageza, Ignacio. op. cit. p. 202.

- d) Crisis recesiva e inflación.
- e) Condiciones socio-políticas.
- f) Malversación de fondos.

De todo lo anterior señalado, el poder de compra del Estado, constituye un potencial económico considerable, que tiene repercusiones determinantes en la economía nacional. Es necesario que el vínculo existente entre los efectos causados por la función adquisitiva y su ejercicio en la Administración Pública requiere su especial análisis y en su práctica es un campo interesante de aplicación para los especialistas en Administración Pública, una área fértil poco abordada de ejercicio profesional en la función adquisitiva del Sector Público.

1.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA FUNCION DE ADQUISICIONES.

Las actividades cada vez más complejas y variadas que efectúa el Estado en nuestra sociedad actual, provocan que la Administración Pública requiera para sus tareas, de mayor especialización de los Funcionarios Públicos en cuanto a las diversas funciones administrativas que realizan.

Así también, la Administración Pública, requiere para su ejercicio, de un cuerpo burocrático adecuado y de recursos para efectuar la acción Pública.

He señalado, el papel activo del Estado frente a la sociedad, su actitud interventora que a asumido y que sin duda requiere de mayores aportaciones para respaldar su dinámico ejercicio, pero es fundamental definir cuáles es el vínculo que logra tal intermediación, es decir, el papel de la Administración Pública.

Esta intermediación que realiza el Estado a la sociedad lo ejerce la administración pública, "Es la Administración Pública la mediación entre el Estado y la sociedad; es el centro rector y ejecutor de la universalidad del Estado....si el Estado es la organización política de la sociedad, la Administración Pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil, es pues la Administración Pública la que concreta la materialización del estado en la sociedad." (12). Que como fundamento de gobierno, ejercita dinámicamente en la sociedad. "No hay Administración Pública sin un Estado que se ha transformado en la organización y la administración de la sociedad civil - (de las relaciones de producción capitalistas)." (13).

Su actividad es cada vez más directa con las demandas y los conflictos de la sociedad capitalista, "la Administración Pública, además de concertar con actos particulares la universalidad del Estado, promueve la actividad económica y social, para estimular el avance de las fuerzas productivas y en intercambio mercantil, asegurando de ésta manera la acumulación del capital." (14).

Como fuente de análisis, la Administración Pública provee una multiplicidad de efectos en la sociedad, "Como disciplina, la Administración Pública estudia la estructura de las organizaciones, así como sus interrelaciones en la esfera institucional, pero también el fenómeno de mediación que con variantes, se establece entre el gobierno y los gobernados, entre los bienes y servicios públicos que se ofrecen y la demanda y usufructo de quienes forman la sociedad civil." (15).

- (12) Uvalle Berrones, Ricardo, EL GOBIERNO EN ACCION. México, Fondo de cultura económica, 1984. pags. 113, 114-
- (13) Aguilar Villanueva, Luis, POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA. México, Ed. INAP, serie V. 1982. p. 61.
- (14) Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit., p. 27.
- (15) Rodríguez Araujo, Octavio. EL PERFIL PROFESIONAL DEL ADMINISTRADOR PUBLICO. en... Revista de Administración Pública No. 54, INAP., Abril-Junio, 1983. p. 385.

Todo ello configura la magnitud del quehacer Administrativo público, mediación entre el Estado y la sociedad civil.

Estas actividades en la Administración Pública, - por una esencial razón de funcionamiento, requiere del usufructo de bienes diversos para realizarlas, dichos bienes requeridos, vistos como sistema, son los insumos elementales del proceso administrativo, para allegarse de ello, el Estado a fijado lineamientos, así como mecanismos de control diversos para asumir eficientemente la función adquisitiva; la cual se ejerce a través de una derrama presupuestal destinada para tal efecto.

"Debemos entender como adquisición la transferencia del dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o forma establecidos para ese efecto, en el que el comprador es una dependencia o entidad del sector público." (16).

Siendo pues el Estado el comprador, a través de sus dependencias o entidades que conforman el poder Ejecutivo Federal, división de poder que encierra y se responsabiliza de la actividad administrativa nacional, sin menoscabar el precio de los poderes Legislativo y Judicial, quienes también ejercen la actividad adquirente en sus órganos de gestión interna o los niveles de gobierno Estatal y Municipal.

Sin embargo, es el Presidente de la República - quien lleva a cargo el manejo de la Administración Pública, y es en ella, en donde a diferentes niveles jerárquicos administrativos y denominaciones convencionales de sus dependencias y entidades, se encuentran las unidades específicas de la función adquisitiva, estas unidades, diferentes en cuanto al grado de especialización (sean del área determinada de servicios, salud, pesca, turismo, agricultura etc) tienen como objetivo común, la función administrativa de adquisiciones.

"El objetivo de estas unidades es allegar los bienes necesarios en el tiempo y lugar precisos, en la cantidad y calidad requeridas, en las mejores condiciones posibles y conforme a las disposiciones legales y administrativas vigentes, para que las entidades gubernamentales puedan cumplir con los programas de trabajo que tienen asignados." (17).

De todo lo anterior, la vinculación entre el papel del Estado y la sociedad se efectúa a través de la Administración Pública en su cotidianidad, para su ejercicio, requiere del abastecimiento de bienes diversos, que son obtenidos mediante la función adquisitiva en unidades específicas dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública para tal fin.

Las adquisiciones son básicas para el funcionamiento administrativo y su adecuada administración y gestión, se considera como una función especializada en sí misma, la función administrativa de adquisiciones.

1.4. LAS ADQUISICIONES DEL ESTADO Y LA ECONOMIA NACIONAL.

La importancia que reviste el papel del Estado en la regulación de la economía nacional, es cada vez mayor, debido a la creciente actividad estatal en la sociedad civil.

"El Estado ocupa en las sociedades neocapitalistas, un papel de regulación de la economía... El equilibrio económico no puede ser mantenido más que por una vigilancia y una intervención constante del poder público." (18). Que considerándolo como un ente jurídico-político susceptible de producir relaciones económicas actúa en su

(17) MANUAL DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE ADQUISICIONES. Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., México, 1973. p. II.

(18) Duvenger, Maurice. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Barcelona, Ed. ARIEL, Ciencia Política, 1984. p. 184.

ejercicio, a través de la Administración Pública, la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

En las relaciones económicas que el Estado produce, los recursos públicos constituyen el mecanismo financiero más poderoso en materia de política, que transformados en egresos públicos definen las directivas de las decisiones gubernamentales.

Considerando una parte de las erogaciones públicas a la función adquisitiva de bienes necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública, conforma un volumen considerable que da paso en la economía nacional a un poder de compra importante que el Estado asume, el cual interviene en estimular la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, activando la reproducción del capital.

Advirtiéndose su papel como consumidor potencial y su importancia en el proceso económico nacional.

A través de la función Adquisitiva que realiza la Administración Pública, se requiere su adecuada canalización y gestión, ya que las erogaciones públicas destinadas a esta función en el presupuesto federal anual es considerable e incide en los procesos de industrialización, comercialización, empleo y distribución.

Y ésta derrama de la Administración Pública que se destina a las adquisiciones tiene efectos en la economía.

"Las adquisiciones gubernamentales de bienes ejercen así mismo efectos pronunciados sobre la economía, si el gobierno lleva a cabo un gran programa de construcción de viviendas, constituye un puente, o adquiere armas, se siente simultáneamente el doble efecto de poner poder adquisitivo a disposición de contratistas y de competir en el mercado para la adquisición de materiales y servicios personales." (19).

Las adquisiciones del sector público logran incentivar los procesos productivos debido a la demanda de ciertos bienes específicos o bien a la inmensa variedad que requiere, lo que a la esfera industrial favorece.

De esta demanda de materias primas y productos determinados, se necesita para su comercialización, de los servicios de transporte, por tales razones, los efectos entre fabricantes y distribuidores se captan desde diversas regiones del país, y como resultado general, se logran efectos en mercado de trabajo. "El gobierno juntamente con la tierra, el trabajo, el capital y el empresario es un factor de producción nada despreciable, un exceso de parsimonia en los gastos públicos no sería "buena para los negocios en el más amplio sentido del concepto." (20).

El sector público entra al mercado como comprador compitiendo en las adquisiciones de bienes como las demás empresas privadas, sin embargo, dada la magnitud de su poder de compra, además de favorecer las empresas con las que él negocia, en su contexto general, hace vertir los gastos efectuados hacia la vida económica de la sociedad, acentuando su papel activo en los procesos económicos, no obstante, la competitividad en el mercado del Sector Público tiene un aspecto especial, ya que "El Estado puede utilizar su posición negociadora como gran comprador para obtener su precio adecuado, o puede aplicar controles directos, tales como el racionamiento o los topes de precios." (21).

Con lo cual, el Sector Público maneja en las cotizaciones recibidas, precios menores a los corrientes en el mercado.

- (19) Somers, M. Harold. FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, pags. 16y17.
- (20) Groves, M. Harold. op. cit., pags. 631 y 632.
- (21) Musgrave A. Richard. TEORIA DE LA HACIENDA PUBLICA. Ed. Aguilar, Madrid. 1969. p. 49.

Es importante señalar también, que una política adecuada de adquisiciones dirigida dentro del país, impulsaría ramas industriales variadas, evitando las importaciones.

Por medio de la licitación pública, "Que permitirá garantizar al Estado la obtención de las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad en la realización de las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles." (22). Se logra una mayor competitividad de bienes y servicios de una misma rama económica, ya que bajo un eficiente ejercicio administrativo, se persigue la adquisición óptima para la unidad solicitante.

Por último, es necesaria la urgente planeación y programación de las adquisiciones del Sector Público, ya que juegan un papel importante en el contexto de la recesión económica actual, las erogaciones públicas destinadas a la función adquisitiva, además de ajustarse a las políticas de austeridad, deben considerarse también su adecuada gestión administrativa y su relevante importancia.

(22) LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES, en Exposición de Motivos, S.P.P., México, 1984. p. 9.

CAPITULO II LA FUNCION DE ADQUISICIONES EN EL AMBITO FEDERAL.

2.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Las variaciones que a sufrido la función de adquisiciones en el ámbito federal han sido efecto de los diversos ajustes y cambios del aparato administrativo del Estado, resultado de su crecimiento y su presencia frente a condiciones históricas coyunturales que han llegado a formar una Administración Pública cada vez más compleja que atiende las también crecientes necesidades de la sociedad.

El Estado a transformado y aumentado sus actividades administrativas en la sociedad y su desarrollo, por tal razón, también son inherentes las condiciones políticas, sociales, económicas como factores reales de los reajustes y cambios del aparato administrativo del Estado hasta nuestros días.

Es importante señalar, que el Estado en su papel de interventor en los procesos económicos va marcando sus objetivos de desarrollo a través de sus decisiones en materia de política económica soportandolas en el cauce de las erogaciones públicas, con situaciones coyunturales que son ajustadas a las concepciones de cada regimen presidencial, los intentos de planificación son elementos para considerar ésta afirmación, ya que en la evolución de la Administración Pública, se observan los esfuerzos por coordinar tanto el crecimiento del país, como la adecuación de su cuerpo administrativo, en ésta perspectiva, la función adquisitiva de la Administración Pública, al mismo ritmo de sus cambios y ajustes, sigue siendo una función básica, que como tal a través de su evolución, se pretende mantener bajo una centralización necesaria en su control y su descentralización en la diversidad y magnitud de la Administración Pública.

Una vez finalizado el proceso revolucionario y bajo la urgencia de reordenar al país por causas institucionales, nace la Constitución de 1917, concentrando las reivindicaciones sociales y dando paso al ordenamiento constitucional que nos rige, esta Constitución otorga un indiscutible fortalecimiento al Poder Ejecutivo, ampliando considerablemente sus facultades, entre ellas, la organización, el nombramiento y remoción de su cuerpo administrativo (artículo 89), bajo estas consideraciones, Carranza investido de tales facultades, decreta el 25 de Diciembre del mismo año, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, organizando la trastocada Administración Pública en 7 Secretarías y 5 Departamentos administrativos, en tre los cuales figura en torno a la función de adquisic

nes, el Departamento de Aprovisionamientos Generales, que tuvo como fin, abastecimiento de las Secretarías y Departamentos de Estado de los diversos recursos materiales para su funcionamiento. Y el Departamento de Establecimientos Fabriles para el abastecimiento del consumo del Ejército.

Es importante señalar, la creación del Departamento de la Contraloría y sus efectos frente a la Secretaría de Hacienda, ya que ambas se encargaban de vigilar las operaciones hacendarias.

El Departamento de la Contraloría absorbió funciones de tesorería y la Dirección de Contabilidad y Glosa, con el objeto de controlar administrativamente, todo lo relativo con ordenes de pago y estados financieros, el Contralor era responsable sólo el Ejecutivo, mientras que el Secretario de Hacienda tenía la revisión del Legislativo, - además que dependía de ésta, el Departamento encargado de la alta contabilidad y de la revisión de manejos de los fondos, recaudación y egresos.

Sin embargo, es importante la creación de Departamentos administrativos, ya que son apoyos de la administración central, bajo el control directo del titular del Ejecutivo.

Por tales motivos y los efectos de duplicidad, el Departamento de Contraloría fué suprimido en un Decreto publicado por el Diario Oficial el 29 de Diciembre de 1932, absorbiendo de nuevo sus funciones la Secretaría de Hacienda. En 1928 se crea una Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación con el objeto de regular la economía y demás actividades administrativas del Sector Público, especialmente el gasto público, ya que habían sido suprimidas para 1925 el Departamento de Aprovisionamientos Generales y hasta 1932 el Departamento de Contraloría.

El 15 de Diciembre de 1932 se decreta la creación de la Secretaría de Economía Nacional (sustituyendo a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo) como un esfuerzo de estudiar las condiciones económicas del país, dependiendo de ésta secretaría surge la Dirección de Estadística y se organizó el Departamento de Estudios Económicos, como principales esfuerzos del Estado de organizar cuerpos especializados en materia económica.

A mediados de 1933 surge el primer Plan Sexenal, como un programa organizado y reivindicativo de la revolución y a la vez como plataforma del candidato Cardenas, -

fué discutido en la segunda convención del Partido Nacional Revolucionario y participaron la comisión de elaboración - Técnica por parte del Ejecutivo y la Comisión del Programa de Gobierno del lado del partido.

En 1934, el presidente Abelardo Rodríguez expide una - nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciendo 8 secretarías y 5 Departamentos abrogando la del 25 - de Diciembre de 1917, debido a los constantes cambios sufridos en las condiciones socioeconómicas del país, en ésta - Ley la Secretaría de Hacienda absorbió las funciones del Departamento del Presupuesto creado en 1928.

Un año más tarde, con el objeto de reforzar sus actividades, además de centralizar el control de las adquisiciones, se crea dentro de la Secretaría de Hacienda, la Oficina Central de Inspección Fiscal, para la vigilancia y control de los contratos, adquisiciones y ordenes de pago.

Durante el regimen Cardenista, periodo de notorio crecimiento económico, aunado a la cada vez mayor importancia de las empresas paraestatales, surge el segundo plan sexenal en el cual se enfatiza la inversión del gasto público - en ramas industriales, y su planeación como actividad gubernamental, en dicho plan sexenal, se crea la Comisión coordinadora de Compras decretada por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial el 2 de Febrero de 1944, integrado por el Director de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con un representante de la Dirección de Inspección Fiscal (creada en 1935) y un representante de cada Secretaría y Departamento de la Administración Pública, con el objeto de centralizar y mantener un estrecho control hacia - las Unidades de compras, a la vez de establecer obligaciones;

También se requería un enlace entre las unidades de - Compras y su fiscalización, lo cual se dió paso a las Delegaciones Permanentes de Inspección Fiscal, que dió una gran coordinación dualista en materia de control de adquisiciones.

Esta doble acción duró muy poco tiempo, ya que para - el 26 de Agosto de 1944, tales mecanismos de control vienen a ser reajustados, por la expedición de la Ley de Bienes Nacionales, que intenta la centralización del control de las Adquisiciones de la Administración Pública a través de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo referente a la clasificación, adquisición, enajenación, conservación de los bienes muebles e inmuebles de la Federación.

El considerable crecimiento de las empresas públicas, - y por consiguiente su necesidad de lograr un control esta--

tal sobre ellas se publica en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1947, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación Estatal. Que encarga a la Secretaría de Hacienda el control del funcionamiento económico y administrativo de éstas, mientras que a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas.

Con el ya entonces considerable crecimiento de la Administración Pública, y el consiguiente poder de la Secretaría de Hacienda, que quedó facultada para revisar, vetar o reformar los presupuestos y programas de operación e inversión, que deberían presentarle en su periodo anual., los efectos y el crecimiento del Gasto Público aumentaban considerablemente, por ello, se requería buscar un mecanismo de análisis del gasto público, por lo cual, se crea dependiendo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de planear los gastos, seleccionar y jerarquizar proyectos y supervisar el funcionamiento del aparato administrativo del Estado.

La creación de la Comisión Nacional de Inversiones en 1947, se añade también, la importante creación de la anteriormente señalada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la cual se refuerza con el acuerdo publicado el 2 de Noviembre de 1949, el cual señala que la elaboración del plan anual de compras deberá ser presentada ante ella, ya que va a dirigir los lineamientos generales en cuanto a procedimientos en la ejecución de adquisiciones, listas oficiales de precios y almacenes.

Para el 24 de diciembre de 1958 se decreta una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la que da paso a la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, que debía vigilar y administrar los bienes de la nación, llevar a cabo el control financiero y administrativo de las operaciones del sector paraestatal e intervenir en las adquisiciones del gobierno federal; Además deberían todas las Dependencias, Departamentos y a las entidades y organismos del sector paraestatal, formular sus pedidos ó programas de adquisiciones para su intervención, registro y control, es decir, intervenía en la revisión de procedimientos de compras, enajenación de bienes muebles e inmuebles y almacenes, y que apoyada posteriormente el 30 de Enero de 1961, cuando se publica la Ley General de Bienes Nacionales que abroga la de 1944, que le otorga las facultades de operación, adquisición o dominio de los bienes nacionales.

Y la creación de la Secretaría de la Presidencia, quien llevaría el análisis y el plan del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal, planeación de obras y los -

proyectos de desarrollo regional; el 23 de Julio de 1965, Ordez expide un acuerdo en el que se ordenaba que las Secretarías y Departamento de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberían enviar a ésta - Secretaría, antes del 31 de Agosto de cada año, las modificaciones a los programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal, con lo que dá mayor fuerza a la coordinación intersecretarial en materia del control del gasto público, y de la función adquisitiva en especial, aunada con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su función de financiamiento de recursos, se formó lo que denominaron "El triángulo de la eficiencia".

En 1962 se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por algunos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y de la presidencia, para la planeación Económica y Social - 1966-1970, formularon como resultado al Plan de Acción Inmediata - 1962-1964, que se proponía para la Secretaría del Patrimonio Nacional, el avalúo de bienes nacionales, el inventario de recursos y el control de las adquisiciones; y el programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 que tenía el objeto de modernizar la Administración Pública, y lograr un incremento anual en el producto nacional bruto del 6% y una distribución equitativa del ingreso nacional, sin embargo, su difusión fué casi desconocida.

Para el 30 de diciembre de 1965, se publica la Ley de Inspección de Adquisiciones, con el objeto de ejercer el control de registros de los pedidos o contratos de adquisiciones, en cuanto a precios oficiales y las características de la ejecución de convenios, facultando las acciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En el inicio de la década de los setentas se establecen las "bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1975", que propuso la revisión global de las actividades del sector público y la implantación de sistemas administrativos orientados a la racionalización de las acciones de gobierno.

El 6 de Mayo de 1972 se expide una segunda Ley de Inspección de adquisiciones que abroga la de 1965, en cuyos objetivos, se perciben más claros los lineamientos de promoción a la inversión, el incremento de producción de bienes para el mercado y el mejoramiento de los servicios de la Administración Pública, como una mayor amplitud en su participación en los programas de desarrollo económico, su contenido se dirige también a restringir las importaciones, la programación y consolidación de las adquisiciones y la revisión de los sistemas de compras y almacenes de las entidades, facultando para su control y vigilancia a la Secretaría de Comercio.

Posteriormente se da un gran paso en materia presupuestaria, y con gran efecto en las erogaciones públicas, ya que para el ejercicio fiscal 1975-1976 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, implantó la técnica del presupuesto por programa.

La sucesión presidencial de 1976 trajo consigo como un punto básico para el próximo gobierno Lopezportillista, el programa de Reforma Administrativa, en cuya primer etapa consideraba la reorganización Institucional, que proponía "Organizar al gobierno para organizar el país", una de las primeras acciones del régimen fué la publicación, el 29 de diciembre de 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para modernizar la legislación y la organización general de la Administración Pública, ya que deroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y a la Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Y la publicación en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979, de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, que enfatiza la programación anual de los requerimientos de bienes, servicios y arrendamientos de la Dependencias y entidades, asignando a la Secretaría de Comercio los instrumentos legales que normalizan la actividad compradora de las unidades dependientes del Ejecutivo Federal (artículo 4o.).

Posteriormente, se publican en el Diario Oficial, el 29 de diciembre de 1982, las reformas que dejan hoy vigente, - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como su sectorización, destacándose la formalización de los propósitos de programación de gobierno, así como la definición de competencias y redistribución de atribuciones de la Administración Pública Federal, especialmente, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que en ellas, dentro de sus atribuciones y responsabilidades respectivas, se encuentra globalmente la función adquisitiva de la Administración Pública, en su ámbito Federal.

Esta nueva redistribución de competencias y ajustes en el aparato administrativo del Estado, produjo la necesidad de actualizar la legislación en cuanto a la función adquisi-

tiva, lo cual se publica el 8 de febrero de 1985, la vigente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y todos los servicios relacionados con Bienes Muebles, que deroga la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y Almacenes de 1979.

Por último, los intentos recientes del Estado en cuanto a estimular el desarrollo económico del país y la mejor adecuación de la Administración Pública, se llevan a cabo en la creación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Sin embargo, en la presente época el país atraviesa la crisis económica más aguda de los regímenes posrevolucionarios, en la cual se reflejen efectos económicos y sociales múltiples.

Por tal razón, además de un realista ejercicio de planeación y programación, el adecuado manejo de los fondos públicos es indispensable, en especial la función adquisitiva de la Administración Pública actual, que requiere y merece su adecuada atención, ya que puede ser ajustada en su racionalización, con el análisis político y administrativo conducente, básica en ésta época de recesión.

2.2. DISPOSICIONES JURIDICO NORMATIVAS QUE REGULAN LAS ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

2.2.1. Artículo 134 Constitucional.

La reforma a éste artículo fué publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982, plantea la definición del manejo adecuado de los recursos económicos, en base a los principios de eficiencia, eficacia y honradez, considerando bajo su observancia al gobierno federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como al sector paraestatal.

Los recursos económicos se disponen para la finalidad y objetivos de su respectiva competencia y enumera las adquisiciones, los arrendamientos y la enajenación de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como la contratación de obra, como funciones definidas de su reglamentación y lo que considera aspectos importantes y básicos de erogación pública, sea cual fuere su tipificación en la clasificación presupuestal.

Define los principios del adjudicamiento a través de licitaciones públicas mediante convocatoria para establecer mayor transparencia y mejor oportunidad de competencia comercial, así como un procedimiento de mayor conformidad bipartita, es decir, entre el Estado y particulares. Todo ello con el objeto final de favorecer al Estado con las mejores condiciones ofertadas y de poder analizar las propuestas previas, bajo su presentación en sobre cerrado, y en forma pública, para dar mayor legalidad al proceso de adjudicación.

Es importante señalar que el principio de licitación pública abierta, garantiza los derechos de particulares involucrados, ya que otorga amplitud jurídica constitucional para la atención de denuncias e inconformidades.

El artículo 134 Constitucional, define claramente el procedimiento legal de la adjudicación, que en la función adquisitiva, queda como base jurídica fundamental, en cuyo texto señala...

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

Las adquisiciones, arrendamientos y 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 además circunstancias pertinentes." (23).

2.2.2. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982, que señala la nueva redistribución de competencias y facultades de las dependencias responsables de las adquisiciones a nivel federal, necesitó para tales efectos, el ajuste legal de la presente Ley para definir atribuciones y favorecer la colaboración Administrativa con el objetivo de lograr un manejo adecuado de las erogaciones públicas destinadas a las adquisiciones, arren

(23) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Secretaría de Gobernación, 1985.

damientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

Dió paso también, a las reformas al artículo 134 constitucional que se publicaron el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial, que señala el procedimiento de adjudicación de las adquisiciones por vía de licitación pública, - procedimiento que se detalla en la publicación de ésta vigente Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, el 8 de febrero de 1985.

Esta Ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional, abroga la Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal publicada el 31 de diciembre de 1979.

Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de - servicios relacionados con bienes muebles está comprendida como el instrumento jurídico fundamental, que regula tanto el procedimiento administrativo de adjudicación, como la regulación de los actos y contratos que desarrollen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, - en materia de señalar, bajo su reglamentación, la responsabilidad y la obligatoriedad de respetar y garantizar el cumplimiento de los pedidos o contratos que celebre la Administración pública Federal, estableciendo prohibiciones y otorgando derechos a los proveedores en cuanto a inconformidades, así como definir infracciones y sanciones para quienes contravengan las disposiciones de ésta Ley.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de servicios relacionados con bienes muebles, esta conformada por cinco títulos, con sesenta y siete artículos y seis - transitorios.

El título I contiene las disposiciones generales, en cuyo capítulo único, señala en el artículo 1o. que... "La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

- I. Las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación y control, que en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servi

cios relacionados con los mismos, realicen las dependencias y entidades, y

II. Los actos y contratos que lleven a cabo y celebren las dependencias y entidades relacionados con las materias a que se refieren la fracción anterior." (24).

En materia de gastos, el artículo 3o. establece la sujeción de estos, a las disposiciones de la Ley de Presupuestos y Gasto Público Federal y de los presupuestos anuales de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Como aspecto básico de la utilización de recursos públicos, bajo la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades, en el artículo 6o. define, la realización de las acciones, actos y contratos, deberán estar acordes a la simplificación y transparencia de los procedimientos administrativos, procurar la descentralización de trámites, la delegación adecuada de facultades en cuanto a toma de decisiones, apoyando al fortalecimiento regional, así como la racionalización y simplificación de estructuras administrativas para la utilización de los recursos estrictamente necesarios, aspectos que son señalamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-88.

Remarca la presente Ley, la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la importancia de los convenios respectivos bajo las disposiciones que observa esta Ley en el artículo 7o.

El título II, denominado de las Adquisiciones, arrendamientos y servicios, contiene tres capítulos, el primero de ellos, señala los aspectos de la planeación, programación y presupuestación, señalando en el artículo 12. que las adquisiciones, arrendamientos y servicios que realicen las dependencias y entidades se sujetarán a:

I. Los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales y especiales en su caso:

(24) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, Ed. S.P.P., México, 1985. p. 17.

II. Las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del Plan y los programas a que se refiere la fracción anterior:

III. Los objetivos, metas, previsiones y recursos establecidos en los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

IV. Las estrategias y políticas previstas por los Estados y Municipios en sus respectivos planes y programas a fin de coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades de desarrollo, y

V. Las demás disposiciones legales y reglamentarias que rijan las operaciones que prevé esta Ley." (25).

Define los lineamientos en materia de planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, en base a la programación de objetivos y metas, de corto y mediano plazo así como la estimación analizada de suministros. Un aspecto muy importante, es el señalamiento en cuanto a la preferencia de bienes de procedencia nacional, especialmente del apoyo a la regionalización, ya que considera a la tecnología nacional en contra los requerimientos técnicos y económicos de las adquisiciones o pedidos que vayan a efectuarse en el país o en el extranjero, señalado en el artículo 13.

El establecimiento de Comités de compras internas dentro de las dependencias y entidades con la finalidad de optimizar recursos, los artículos 15 y 16, señalan como facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto la determinación, de acorde al volumen e importancia de los pedidos o contratos, la instalación de las comisiones mixtas de abastecimiento cuyo objeto es propiciar y fortalecer la comunicación de las dependencias y entidades con los proveedores nacionales y extranjeros.

Unos aspectos que no deja de lado la presente Ley y que a mi juicio, considero no se le ha otorgado la debida importancia, son el mantenimiento y la conservación de los bienes adquiridos, ya que es también una erogación paralela, y es definitivo el artículo 18, señalando la obligación por parte de las dependencias y entidades a mantener los bienes adquiridos o arrendados, en condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación.

El capítulo segundo del título segundo, trata lo referente al Padrón de Proveedores, señalando en el artículo 20 la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto de su clasificación y señala, como punto importante, su vigencia indefinida, el artículo 22, menciona las excepciones en cuanto al registro correspondiente, faculta en el artículo 23 a la Secretaría de Programación y Presupuesto para definir los casos de suspensión del registro del Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal y en el artículo 24 su cancelación definitiva.

El capítulo tercero señala las características y las bases que deben contener los pedidos y contratos, en el artículo 26, se reitera literalmente lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, en cuanto a realizar "La adjudicación a través de licitaciones públicas, mediante convocatorias públicas 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." (26).

El artículo 27 señala en detalle el contenido de las convocatorias públicas, mismas que deberán publicarse en dos de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos, en uno de la entidad federativa en donde haya de ser adquirido o arrendado el bien o prestado el servicio.

Los artículos 30 y 31 definen las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en cuanto a la expedición de criterios generales en cuanto a precios e importes de los bienes y servicios, así como de otorgar autorizaciones en cuanto a las adquisiciones de procedencia extranjera, sean de importación directa o de compra en el país, dichos permisos de importación deberán ser expedidos dentro de diez días hábiles posteriores de la entrega correspondiente de la documentación necesaria de las dependencias o entidades solicitantes.

Para la resolución de los dictámenes que servirán como fundamento para el fallo de los pedidos o contratos a celebrar, el artículo 34 señala que deberá efectuarse en base en el análisis comparativo de las proposiciones emitidas y en su propio presupuesto, y se adjudicará el pedido o contrato al proveedor o proponente que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la dependencia o entidad convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si se presenta el caso de empate, sean de dos o más proposiciones, se optará por la postura más baja, la dependencia o entidad convocante, levantará una acta circunstanciada del acto o apertura de las ofertas con las firmas de las personas que en la licitación hayan participado, dado una vez el fallo y firma su acta respectiva, no procederá recurso de inconformidad alguno.

En las erogaciones en cuanto a los aspectos de adquisiciones, arrendamientos y servicios con fines militares, es facultad del Ejecutivo Federal la autorización pertinente, señalando en el artículo 36.

Sin embargo, esta Ley es flexible en cuanto a la rigurosidad del procedimiento de la licitación pública señalando en su artículo 26, ya que señala en el artículo 37, la responsabilidad o celebrar contratos, sin su licitación previa en los supuestos de ...

- " I. Cuando se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados:
- II. Cuando existan condiciones, circunstancias extraordinarias o imprevisibles:
- III. Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o en ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales; por casos fortuitos o de fuerza mayor, o cuando existan circunstancias que puedan provocar trastornos graves, pérdidas o costos adicionales importantes:
- IV. Cuando no existan por lo menos tres proveedores idóneos, previa investigación del mercado que al efecto se hubiere realizado:
- V. Cuando se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes:

- VI. Cuando se hubiere rescindido el contrato o pedido respectivo. En estos casos la dependencia o entidad verificará previamente, conforme al criterio de adjudicación que establece el segundo párrafo del artículo 40, si existe otra proposición que resulte aceptable; en cuyo caso, el pedido o contrato se fincará o celebrará con el proveedor respectivo;
- VII. Cuando se trate de la adquisición de bienes mediante operaciones no comunes de comercio, y
- VIII. Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad -contrate con ellos mismos o con las personas constituidas por ellos." (27).

Para tales casos la Ley considerará a los proveedores - que tengan capacidad de respuesta inmediata, en cuanto a los tiempos de entrega y características necesarias del bien o - del servicio solicitado.

Es más claro en el artículo 39, ya que señala que si resulta inconveniente el procedimiento de licitación pública - por el costo que éste represente, se puede fincar pedidos o - celebrar contratos de acuerdo a montos máximos de las operaciones que las dependencias y entidades podrán adjudicar en - forma directa, en casos de montos superiores, se adjudicará - al proveedor que cuente con capacidad de respuesta inmediata, habiéndose considerado previamente por lo menos tres propuestas, o en el caso, al proveedor que ofrezca las mejores condiciones, precio, calidad y oportunidad en el cumplimiento, habiendo considerado previamente por lo menos ocho propuestas, - los montos máximos límites los establecen los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto al periodo que contempla esta Ley de la formalización de la adjudicación convenida, el artículo 40 señala hasta veinte días hábiles, o hasta treinta en caso de celebración de contratos preparatorios para garantizar la operación correspondiente; y un plazo de doce meses para la modificación de los pedidos o contratos, por parte de las dependencias o entidades sin que el monto total no rebase en conjunto el treinta por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente, establecido en el artículo 41.

Un aspecto fundamental de las disposiciones de esta Ley, s^{on} las prohibiciones que reglamenta, entre ellas, hacia los funcionarios p^ublicos, ya se^{ñala} en su art^{ic}ulo 42 que el ser v^{id}or p^ublico no podr^á tanto como persona f^{is}ica o moral, forma parte de una empresa privada, de participaci^on sobre la ad^udicaci^on de pedidos o contratos, ni su c^on^yuge o sus parientes consanguⁱⁿeos o por afinidad hasta el cuarto grado, o civiles, sea como accionista, administrador, gerente, apoderado o comisario; o aquellas empresas que se encuentren en situaci^on de mora, respecto al cumplimiento de otro u otros pedidos o contratos y hayan afectado con ello los intereses de la dependencia o entidad o bien, aquellas empresas impedidas por las disposiciones de observancia establecidas de esta Ley.

Para los efectos de pago, el art^{ic}ulo 44 se^{ñala} veinte - d^ías h^ábiles contados a partir de la fecha en que se haga exigible la obligaci^on a cargo de la dependencia o entidad, salvo un pacto de plazo mayor de mutua voluntad expresada en las partes.

Esta Ley contempla y reglamenta los casos de inconformidad, ampliando bajo derecho, la postura de los proveedores ante el desarrollo de la licitaci^on, mismas que deber^{án} ser presentadas por escrito ante la Secretar^ía de la Contralor^ía dentro de los diez d^ías naturales siguientes al fallo del concurso, o en su caso, el d^ía siguiente a aqu^él en que haya sido emitido el acto relativo a cualquier etapa o fase del mismo, se^{ñalando} en el art^{ic}ulo 46.

El t^ítulo III, denominado de la Informaci^on y Verificaci^on, contiene un cap^ítulo único, el cual se^{ñala} las facultades de la Secretar^ía de la Contralor^ía de la Federaci^on en materia de normatividad, inspecci^on e informaci^on sobre las adquisiciones, arrendamientos y servicios que desarrollen las dependencias y entidades de la Administraci^on P^ublica Federal.

Estas deber^{án} remitir a la Secretar^ía de Contralor^ía, la informaci^on relativa de los pedidos y contratos, seg^{ún} el art^{ic}ulo 49; Dejando a ellas mismas bajo su propio criterio y responsabilidad, el control de los procedimientos, actos y contratos que lleven a cabo, sin embargo, establece medios y procedimientos de control y normatividad generales, se^{ñalando} en el art^{ic}ulo 50.

En materia de verificaci^on, la Contralor^ía y las dependencias coordinadoras de sector, podr^{án} realizar visitas e -

inspecciones Pertinentes, así como solicitar a los servidores públicos y a los proveedores en su caso, de todos los datos e informes relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y servicios, según el artículo 51.

El siguiente artículo menciona la facultad de la Secretaría de la Contraloría de efectuar la comprobación de la calidad de los bienes y sus especificaciones, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, señalando en los artículos 56 y 57, su vinculación para efectos de información, coordinación, facultando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la orientación de las políticas de precios y de proporcionar las observaciones correspondientes y su dictamen en cuanto a las circunstancias en que se hubiere celebrado la operación de las adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios.

El Título IV denominado de las Infracciones y Sanciones, contiene un capítulo único y señala en su artículo 58, las sanciones por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, consistentes en multas equivalentes de diez a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción; y según la gravedad del acto u omisión de que fueran responsables los proveedores, podrán ser sancionados por la misma Secretaría de Programación y Presupuesto, con la suspensión o cancelación de su registro en el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal.

Y las sanciones que aplicaría la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en cuanto a la observancia de las disposiciones de los artículos 31, que trata lo relacionado a la autorización previa para la adquisición de bienes de procedencia extranjera; el artículo 56, que señala la obligación de captar la información debida de bienes y servicios que solicite, para orientar las políticas de precios de la Administración Pública Federal y a los proveedores, los precios vigentes de la venta de productos y servicios; y el artículo 57, correspondiente a la observancia obligatoria del dictamen que señale en cuanto a la celebración de la operación en cuanto al tipo de bienes, precio, características, especificaciones, tiempo de entrega o suministro, calidad para las observaciones que procedan a la dependencia o entidad y al proveedor, para efecto de la aplicación de medidas correctivas. Estas sanciones concernientes y el concepto de aplicación de multas están señaladas en el artículo 59.

El artículo 60, dispone que la Secretaría de la Contraloría aplicará a los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta Ley, las observancias dispuestas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 61 dispone los criterios en cuanto a la aplicación de multas por reincidencias, que corresponderían al doble de la multa inmediata anterior impuesta, si persiste la infracción, se aplicarían multas por cada día que transcurra, pero en el siguiente artículo se estima su justificación eliminándose estas en caso de fuerza mayor o de caso fortuito que denote el incumplimiento espontáneo del precepto.

Es muy importante definir que las responsabilidades contraídas que se deriven de la comisión de las agravantes señaladas por esta Ley, son independientes de las del orden civil o penal, es decir, se consideran las infracciones y sanciones de tipo administrativas.

El título V denominado del Recurso, contiene un capítulo único y señala en sus artículos 66 y 67, el recurso de revocación en contra de las resoluciones que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, dentro del término de quince días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación.

El recurso de revocación deberá ser presentado por escrito, expresando los agravios causados, presentando las pruebas pertinentes, cuyo peritaje y resolución se dictará en un término de treinta días hábiles.

2.2.3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El resultado de los ajustes, variaciones y transformaciones del aparato administrativo del gobierno federal, es causa y efecto del constante crecimiento de las actividades gubernamentales, debido a la cada vez mayor participación del quehacer publiadministrativo frente a las necesidades de la sociedad y su desarrollo, y su respuesta, frente a las di

versas condiciones económicas, políticas, sociales e históricas, que han provocado su actual composición.

De allí, la necesidad por parte del Ejecutivo Federal en turno, de organizar y señalar los lineamientos de funciones, atribuciones, responsabilidades y competencias de los órganos de la Administración Pública, "Como el medio orgánico que tiene el Estado para cumplir los fines políticamente deseables." (28).

Esta necesidad de organización del cuerpo administrativo del Estado frente a los requerimientos de adecuación de sus nuevas funciones y su crecimiento, dió paso a la publicación, el 29 de diciembre de 1976, de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y a la Ley para el control por parte del gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970 quedando parcialmente en vigor hasta 1982.

Uno de los aspectos fundamentales de esta Ley es la creación de la Secretaría de Programación Y Presupuesto, y que es considerada como la primera realización de la reforma Administrativa, entre sus motivos de su creación, destacan sus funciones originales en el establecimiento normativo de la planeación económica y social, la programación de las acciones públicas y su participación en el diseño y ejecución de la política económica; la administración del instrumento del gasto público y la evaluación del comportamiento de los planes, programas y presupuestos, actividades que dieron gran actividad reguladora al Estado en cuanto al manejo técnico de los recursos económicos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, absorbió atribuciones y responsabilidades en estos aspectos mencionados, ya que anteriormente la planeación del gasto público y de las inversiones estaba a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda, y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional. El llamado "triángulo de la eficiencia" que regulaba así, la función de las adquisiciones en el ámbito Federal.

(28) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.S.P.P., México, 1983.p. 12. véase;Exposición de motivos, dic. 1982.

Sin embargo a partir de su creación, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1976, - la Secretaría de Programación y Presupuesto sufrió transformaciones en su estructura y organización interna, que repercutió en la función adquisitiva, ya que... "Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1978, se deroga la fracción XV del artículo 32 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, por la que correspondía a esta dependencia, intervenir en las adquisiciones de toda clase, pasando ésta atribución al ámbito de competencia de la Secretaría de Comercio. De acuerdo a esta reforma, la dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de esta Dependencia, se transfirió a la Secretaría de Comercio". (29).

Los ajustes posteriores obedecieron a una necesaria reordenación de atribuciones y facultades, que se dieron al inicio del régimen presidencial de Miguel de la Madrid, cuyas reformas sustanciales en esta Ley, son publicadas en el Diario Oficial, el 29 de diciembre de 1982. "Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982 y la consecuente redistribución de competencias entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ha permitido advertir la conveniencia de actualizar las disposiciones en vigor, para prever de manera racional y congruente las materias en que cada una de ellas participa conforme a sus competencias." (30).

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se dirige hacia la vigilancia y el control del manejo de fondos y valores de la Federación y hacia el proceso de fiscalización del gasto público federal, coordinando esta función de control con las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las coordinaciones de sector, en cuanto a la aplicación eficiente del gasto público, del manejo de los presupuestos de egresos y de la Administración y custodia de los ingresos, bienes, fondos y valores federales, atribuyéndosele facultades para fincar las responsabilidades correspondientes.

(29) MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.S.P.P., México, 1981, p.21.

(30) LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.S.P.P.México, - 1985, p. 8 Véase exposición de motivos.

"Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Contraloría General de la Federación, será precisamente establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal." (31)

Con estos cambios del aparato administrativo del gobierno federal señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala el desprendimiento de la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, de las atribuciones en cuanto a la promoción de la planta industrial del país, para adherirlas a las facultades de la Secretaría de Comercio, la que se encargaría pues, en adelante, de la regulación estatal de los procesos de distribución y consumo de productos básicos y de uso popular y del Fomento Industrial del país, así como el comercio exterior y precios, lo que le otorga participación en lo relativo a definir criterios generales que orienten a las dependencias y entidades en la obtención de las mejores condiciones de precio y calidad.

"En la práctica, la distribución de competencias en materia de adquisiciones por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la Contraloría General de la Federación, ha mostrado la conveniencia de precisar las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en lo relativo a registros de precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios, entre otros aspectos." (32).

Estas tres dependencias, son dentro del ámbito federal, las encargadas de llevar a cabo, las funciones de normatividad por parte de la Secretaría de Programación y Presupues-

(31) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....
op. cit. p. 13.

(32) Idém. p. 23.

to, la vigilancia y el control de los actos y contratos - por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la orientación en lo relativo a precios y comercialización en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como una necesidad del Ejecutivo Federal de mantener bajo condiciones de control y coordinación administrativa - los procesos de adjudicación de las adquisiciones que realizan la Administración Pública Federal; Que dada su magnitud y complejidad en los objetivos que tiene fijados a través - de cada una de las dependencias y entidades que la componen, necesitan su descentralización en la función adquisitiva de bienes y servicios para los requerimientos básicos de suministros, pero bajo la observancia jurídica central del Ejecutivo Federal, a través de las atribuciones y facultades - de las tres Secretarías mencionadas, señaladas en la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley desde su publicación en el Diario Oficial, el 29 de diciembre de 1976, a sufrido reformas y adiciones, en tre ellas, las publicadas el 8 de diciembre de 1979, el 31 de diciembre de 1980, el 4 de enero de 1982 y las del 29 de diciembre del mismo año.

Actualmente (1987) esta confirmada por tres títulos y 56 artículos.

El título primero denominado de la Administración Pública Federal contiene un capítulo único, señalando en el artículo lo. que... "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La presidencia de la república, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la procuraduría - General de la República integra la Administración Pública - Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de Crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.
(33)

Señalando en el artículo 2, que el Ejecutivo Federal en el despacho de los negocios administrativos, los realizará - a través de las secretarías de Estado y los Departamentos administrativos que conforman la Administración Pública Centralizada, con el auxilio de las entidades del sector paraestatal, acordes a las disposiciones legales correspondientes.

El presidente de la república podrá convocar a reuniones a los titulares de la Administración Pública Federal, para definir o evaluar la política del gobierno federal en materia que sean de competencias concurrente de varias dependencias o entidades; Siendo a su vez respaldo con unidades de asesorías, apoyo técnico y de coordinación que determina, así como el presupuesto asignado correspondiente a la presidencia, de la república.

Es importante la indicación del artículo 9, en cuanto a la función de la programación, en la definición de las políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo por parte de la Administración Pública central y paraestatal.

El título segundo denominado de la Administración Pública centralizadas, contiene dos capítulos fundamentales, el primero de ellos, contiene las disposiciones en cuanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; señalando su igualdad de rangos, así como el ejercicio de sus funciones correspondientes por acuerdo del presidente de la república.

Define también, que formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Ejecutivo Federal, y una vez expedidos, deberán ser firmados por los titulares de las Secretarías y Departamentos Administrativos que conciernan.

Las secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos desconcertados jerárquicamente subordinados, con la facultad específica para resolver administrativamente sobre la materia y dentro del ámbito territorial que corresponda de conformidad con las disposiciones legales aplicables, lo que otorga facilidad en cuanto a la delegación de toma de decisiones.

El reglamento interno de cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos, serán expedidos por el presidente de la república, determinando las atribuciones de sus unidades administrativas, señala la obligación de expedir los manuales de organización, procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, que contengan información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establecen, todo ello, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a los recursos materiales, el artículo 20 -- señala que ... "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos -- que fije el Ejecutivo Federal." (34).

Para el efecto, el artículo siguiente, señala que el Presidente podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos administrativos, o en el caso, la integración de entidades del sector paraestatal, cuando sean asuntos relacionados con ellas, lo que respalda legalmente, la creación de las comisiones mixtas de abastecimiento por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecida su legalidad correspondiente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

Y su complementación en el artículo 25, en cuanto a la obligación de proporcionar informes, datos o cooperación técnica entre las secretarías y departamentos administrativos, según la normatividad establecida que señale la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El capítulo segundo correspondiente al título segundo, denominado de las Competencias de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, señala en el artículo 26, que el poder Ejecutivo de la Unión contará para el estudio, la planeación y el despacho de los negocios del orden administrativo, con las 18 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, que integran actualmente la Administración Pública Central, señalando así mismo, las competencias correspondientes a cada una de ellas.

El título tercero, contiene un capítulo único, denominado de la Administración Pública Paraestatal, señalando - las características de los organismos que la integran, así como su organización, señalando su agrupamiento en sectores, a través de las Secretarías o Departamentos Administrativos que corresponda al ámbito de sus responsabilidades o atribuciones.

2.3. SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La tesis política de renovación moral reafirme la vinculación entre el servidor público y el Estado; fué recogida en el marco de filosofía política y en los postulados del inicio del gobierno del presidente Miguel de la Madrid - señalando en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Su importancia radica en considerar al Estado en su obligación y responsabilidad, de prevenir y sancionar la corrupción en las acciones públicas y conllevar a una mayor rigurosidad en la adecuación del sistema jurídico en torno a las sanciones y responsabilidades de los servidores públicos.

"La guía fundamental de esta decisión en el Derecho, - síntesis de la moral republicana, democrática y revolucionaria. Para el gobierno, su expresión práctica equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración." (35).

(35) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1983, p. 42.

Se da paso a la reorganización del título IV constitucional que comprenden los artículos IO8 al II4, que actualiza la legislación correspondiente a las responsabilidades de los servicios públicos, tendientes a la observancia de sus funciones, patrones de conducta y la prevención del deterioro de su imagen ante la sociedad y fundamentalmente, en la necesidad de que el ejercicio administrativo de los recursos públicos, a través de las erogaciones, se efectúen sin desviaciones, con austeridad y con mayor vigilancia, para fortalecer su apego conforme a Derecho.

El título cuarto constitucional fué reformado en el decreto publicado en el Diario Oficial el día 28 de diciembre de 1982.

Señala el artículo IO8 constitucional los sujetos de las responsabilidades por el servicio público, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; a los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales Superiores de Justicia locales y todos los demás servidores públicos que resulten responsables por el manejo indebido de fondos y recursos económicos públicos.

Facultando en el artículo IO9 constitucional, al congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, la expedición de las leyes correspondientes a sus respectivas competencias, para normar las sanciones en que incurran los servidores públicos y sus responsabilidades, señalando la figura jurídica del juicio político y reconociendo que la comisión de delitos es perseguida y sancionada en los términos de las legislaciones civil y penal que así compete.

Mientras que las sanciones administrativas se aplicarán por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de la función pública.

Dejando en materia de Derecho Penal, las determinaciones por causas de enriquecimiento ilícito, cuya procedencia

no pudiese ser justificada, sancionando con las penas correspondientes, además del decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes.

Al artículo IIO señala las sanciones a los sujetos responsables del juicio político, consistentes en la destitución o inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o comisiones en el servicio público.

El funcionamiento del juicio político para exigir responsabilidades políticas, se efectúa de la acusación de la cámara de diputados como órgano de acusación, previo procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado, hacia la Cámara de Senadores erigida como jurado de sentencia.

Los artículos III y II2 constitucionales, señalan la sujeción de los inculpados a las sanciones penales, por lo cual, si la Cámara de Diputados, resuelve su imputación, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, que durante el proceso penal, se separa al inculpado de su cargo. - Si culmina el juicio absolviéndole, podrá reasumir su función, y si es condenatoria las sanciones se aplicarán con lo dispuesto en la legislación penal, mientras que las sanciones económicas se fijarán de acuerdo al monto del beneficio ilícito, que no podrá exceder de tres tantos de los obtenidos.

El artículo II3 constitucional, señala la naturaleza de las sanciones, de acuerdo a las leyes específicas, considerando para los propositos de responsabilidades políticas y administrativas exclusivamente; la suspensión, destitución e inhabilitación, así como los apercibimientos o amonestaciones económicas.

Y el artículo II4 constitucional, indica el lapso de prescripción para exigir responsabilidades; el inicio del procedimiento político se podrá iniciar en el período de la función pública y dentro de un año despues, en cuyas sanciones se aplicarán en un período no mayor de un año una vez iniciado el procedimiento.

En base a estas reformas del título cuarto constitucional, promovidas por el presidente Miguel de la Madrid, fue necesario ajustar la Ley reglamentaria que diera las disposiciones de operatividad exactas y definidas de las bases de responsabilidades de los servidores públicos y el Estado, como su empleador, definiendo las obligaciones políticas y administrativas, así como las sanciones y los procedimientos para prevenir y corregir su conducta frente a su función pública y en especial, al manejo de recursos económicos.

Esta Ley reglamentaria, denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entró en vigor en Enero de 1983, abrogando la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicada el 4 de Enero de 1980, y tiene como objetivo, regular las responsabilidades políticas y administrativas, que se diferencian de las penales y civiles, que son reguladas en el Derecho especializado.

Esta Ley señala las autoridades competentes para su aplicación:

- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal.
- IV. El Departamento del Distrito Federal.
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación.
- VIII. Los Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva.
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

El título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala las responsabilidades políticas, que son derivadas de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y cuyas sanciones son, la destitución e inhabilitación, o bien la figura jurídica del juicio político, llevada a cabo en los casos de ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a las violaciones de las garantías individuales, al ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones y a las infracciones a la constitución y a las leyes Federales.

Siendo también fundamental, las conductas que afecten o deterioren las finanzas públicas o el ejercicio administrativo, así también, las violaciones graves al plan, programas y presupuestos, así como a las leyes que determinan el manejo del erario público.

El título tercero de esta Ley señala los casos de la naturaleza administrativa en las responsabilidades contractadas, señalando su incurrencia en faltas, actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que orienten el ejercicio público.

Señala el artículo 47 de esta Ley reglamentaria, las obligaciones para salvaguardar el buen ejercicio público, cuyo incumplimiento, dará lugar a las sanciones que corresponden a la responsabilidad de tipo Administrativa; entre ellas...

- El ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión pública.
- El uso indebido de la documentación e información inherente a la acción pública.
- Incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Respetar y guardar una conducta adecuada con los subordinados y con los superiores jerárquicos.

Y en cuanto a la relación existente entre el servidor público y los recursos económicos del Estado, destacan...

"Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o a la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos." (36).

Lo que manifiesta hacer cumplir las observancias de - esta Ley contra la malversación de fondos públicos en actividades o fines ajenos a los destinados en la acción pública original.

Otro aspecto fundamental que señala el artículo 47, - es la separación total entre los intereses personales del servidor público y los intereses de la acción de gobierno, disponiendo en contra de los posibles beneficios o negocios que resulten en el ejercicio publiadministrativo...

"Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, su conyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, - por afinidad o civiles, e para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte."(37)

(36) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, México. Ed. Porrúa, 1986.p.311.

(37) Idém.p. 312.

Aspecto también señalado en la ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles (art. 42) donde prohíbe su participación en cualquier adjudicación de pedidos o contratos, así como a su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad - hasta el cuarto grado, o civiles, o en el caso de tener vínculos con empresas que tengan relaciones comerciales con el Estado.

Así como de obtener beneficios adicionales a las - prestaciones legales comprobables, que el Estado le otorgue por el desempeño laboral. Lo cual la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, señala en - el mismo artículo 47.

"Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones - de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor - en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier de nación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas mencionadas y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y - que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado - del empleo, cargo o comisión." (38).

Sin embargo son permitidos los obsequios, si el monto acumulado en ese año no sea a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de su - recepción.

Determina que se considerará como cohecho las conductas de servidores públicos que violen estas disposiciones, siendo mencionadas en los términos de la legislación penal correspondientes.

O bien, si mantiene algún interés o beneficio personal, familiar o de negocios, en la participación de la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público de las que pueda derivar ventajas o privilegios ilícitos.

Derivadas de estas faltas al ejercicio público y según la gravedad de los actos u omisiones que adquirieran responsabilidades administrativas, señala las sanciones siguientes:

I. Apercibimiento privado o público.

II. Amonestación privada o pública.

III. Suspensión.

Las cuales serán aplicables por el superior jerárquico y en el caso de la suspensión, por un período no menor de tres días, ni mayor de tres meses.

IV. Destitución de Puesto; que deberá ser demandada por el superior jerárquico con el procedimiento respectivo de las relaciones laborales y en los términos de las leyes vigentes en la materia, o en caso determinado, con la participación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

V. Sanción Económica; correspondiente a los beneficios ilícitos obtenidos y los daños y perjuicios causados en la función pública, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido, en base a la cantidad líquida y en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, para su aplicación, será determinada por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sean mayores.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, y su pago se sujetará al mecanismo coactivo que regula la legislación fiscal.

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; que será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

El título cuarto de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos señala lo referente a la declaración y el registro de la situación patrimonial del funcionario, cuya presentación deberá ser remitida ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dentro de los sesenta días naturales a la toma de posesión y dentro de treinta días naturales siguientes a la conclusión de su encargo, así como durante el mes de mayo de cada año.

Siendo ésta Secretaría quien norme sobre la adecuada presentación para su registro y revisión.

Es facultada dentro de sus atribuciones, para la práctica de visitas de inspección y auditorías, señalando en el artículo 86 que... "Serán sancionados en los términos que dispenga el código penal, los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito." (39).

La función de vigilancia y control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el ejercicio público administrativo es reforzado por esta ley, dándole atribuciones y facultades en cuanto a la realización de investigaciones y auditorías en relación a las responsabilidades adquiridas por los servidores públicos., así como de efectuar los procedimientos de sanción disciplinaria en materia administrativa, ya sea en casos de su exclusiva competencia o bien, en coordinación con las diversas unidades de control internas de la Administración pública central y paraestatal o los titulares de las dependencias y entidades que competan.

Es importante señalar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de confianza se consideran de orden

común, mientras que las correspondientes a los de base, tratanse de la suspensión y la destitución se sujetan a lo previsto en la ley correspondiente.

En este aspecto, señala la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional) en el artículo 50. que son considerados empleados de confianza, los servidores públicos que se responsabilicen por "El manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino." (40). Y especialmente...

"El control directo de adquisiciones; cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en áreas de las dependencias y entidades conales características." (41).

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación esta facultada para evaluar, normar, vigilar y controlar el ejercicio de los recursos públicos de las dependencias y entidades, precisamente entre los recursos asignados y los objetivos alcanzados en los diversos programas establecidos; así como a la conducta de los servidores públicos que malversen su administración, articulando el sistema federal de control.

De todo lo anterior; la conformación de este conjunto de reordenamientos legales dentro del Derecho Positivo Mexicano, con el fin de regular el comportamiento del servidor en la acción pública, integra las responsabilidades de carácter políticas y administrativas, sin contravenir las disposiciones de naturaleza civil y penal. lo cual, para el análisis publiadministrativo se da un paso muy importante en cuanto al control y la vigilancia de los servidores públicos en su ejercicio y su conducta, sobre todo, para el manejo adecuado de los recursos económicos del Estado.

(40) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, México. Ed. Porrúa, 1986. pags. 21 y 22.

(41) Ibidem. p. 22.

Sin embargo, es necesaria la aportación administrativa especializada para que en el ejercicio público, especialmente las adquisiciones, se logren con procedimientos más eficaces que respalden, los esfuerzos de evitar los nocivos efectos de la corrupción.

CAPITULO III. FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE ADQUISICIONES.

3.I. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Dentro de las atribuciones y responsabilidades correspondientes a ésta Secretaría desde su creación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976, destacan las funciones normativas fundamentales en cuanto a la planeación económica y social del país y la programación de las acciones públicas, mediante el diseño y la ejecución de las consideraciones de política económica, a través de la formulación del programa del gasto público y el presupuesto de Egresos de la Federación y su papel importante en el cálculo de los egresos del gobierno federal y de las entidades del sector paraestatal y la evaluación de los diversos estados financieros de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Competencias de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación de los recursos económicos del Estado, definidas en el artículo 32, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, vigente hoy día, a partir de las reformas y adiciones del 29 de diciembre de 1982.

Esta mismo artículo, señala como competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el aparato XVIII;

"Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal." (42).

Lo que le otorga mayor amplitud en cuanto a su función normativa dentro del manejo de las erogaciones públicas, especialmente en las adquisiciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública.

"Se adiciona a las facultades que dan contenido al proceso de planeación, atribuido a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la reglamentación integral del gasto público, al concentrar en ésta la competencia sobre la planeación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal." (43)

Entre las competencias y funciones que asume y que son de finidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles señala, que esta Secretaría captará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de aquellas entidades que no se encuentren sectorizadas, actuando de esta manera como si fuese su dependencia coordinadora de sector.

Podrá contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado, para el mejoramiento del sistema de adquisiciones, la verificación de precios, pruebas de calidad y otras actividades que se relacionen con esta función adquirente.

En materia de verificación de los programas y su presupuestación señala, que las dependencias coordinadoras de sector y en su caso, las entidades que no se encuentren agrupadas en sector alguno, enviarán a esta Secretaría, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, según el caso, así como los presupuestos en cuanto a adquisiciones, arrendamientos y servicios, en la fecha que determinen, para verificar la relación que guardan dichos programas con los objetivos y prioridades del Plan y los programas de desarrollo del país.

Lo anterior mencionado tiene sus antecedentes en el acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal, de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos publicado en el Diario Oficial, el 3 de Octubre de 1977.

La Secretaría de Programación y Presupuesto determinará que dependencias y entidades deberán instalar las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento, en función del volumen e importancia de las adquisiciones de procedencia extranjera que se lleven a cabo, como un mecanismo de participación conjunta entre el Estado y los proveedores nacionales y extranjeros.

Estableciendo las bases de integración y funcionamiento de los comités y comisiones, así como la autorización de no establecerlas, en el caso que esta secretaría lo convenga, afirmando su participación en cuanto a las compras consolidadas considerando su opinión de estas adquisiciones, ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Programación y Presupuesto llevará el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal y se encargará de las personas inscritas en él, de acuerdo con su actividad, capacidad técnica y su ubicación, así también, las modificaciones pertinentes.

En éstos aspectos, señala acerca de la inscripción, que resolverá en quince días hábiles, así también el mismo lapso de tiempo, a las modificaciones de la clasificación requerida por parte de los proveedores.

Esta Ley señala también la facultad de esta Secretaría en cuanto considerar la suspensión o la cancelación del registro, bajo causas que lo ameriten.

Así como tener siempre conocimiento pertinente, de aquellas operaciones que hayan sido originadas sin llevarse a cabo el procedimiento de licitación Pública señalado en la Ley, recibiendo la documentación que justifique la adjudicación en un plazo que no excederá lo veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiese realizado, por parte del titular de la dependencia o entidad, o en el caso, al comité responsable de las adquisiciones.

También esta Ley le otorga facultades de sanción a quienes infrinjan sus disposiciones, con excepción de las consignadas en los artículos 31, 56 y 57, estas sanciones corresponden a multas equivalentes a la cantidad de diez a mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción, así como la suspensión o cancelación de su registro en el Padrón de proveedoras, según el caso de gravedad del acto u omisión de que fueran responsables, así también, las sanciones en caso de reincidencia.

En este último aspecto, la Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá comunicar por escrito al afectado, los hechos constitutivos de la infracción, en un lapso no menor de diez días.

En cuanto al recurso de revocación manifiesta contra esta Secretaría, esta podrá, según el caso, pedir que le rindan los informes pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado o recurso de revocación, que actúo contra sus resoluciones; acordando lo que proceda sobre la admisión del recurso de revocación y de las pruebas que el recurrente hubiese ofrecido, la Secretaría de Programación y Presupuesto ordenará el desahogo de las mismas, dentro de un plazo de 15 días hábiles, el mismo que será improrrogable.

Una vez vencido el plazo para la rendición de las pruebas, esta Secretaría dictará las resoluciones determinadas en un término que no excederá los siguientes treinta días hábiles.

Dentro de los aspectos generales de sus atribuciones y competencias en materia de normatividad en el procedimiento de adjudicación de las adquisiciones en el ámbito federal, destaca dentro de su composición orgánica, el papel de la Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, adquisiciones y bienes muebles, dependiente de la Subsecretaría de control Presupuestal y Contabilidad,

3.2. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

La creación de esta Secretaría, mediante la publicación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1982, tiene el objetivo de crear un sistema de control, inspección y fiscalización en el aparato administrativo del gobierno federal, en lo concerniente al manejo de los recursos económicos del Estado, actuando como el centro normativo a través del cual, el Ejecutivo Federal, mantiene la vigilancia competente, del funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y fiscalización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sus funciones y competencias la definen como un mecanismo permanente y general de control y evaluación, que mediante la realización de auditorías requeridas, sea en sustitución o en apoyo a los órganos internos de control, se comprueba el adecuado cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos o valores de la propiedad o al cuidado del gobierno Federal.

Las atribuciones correspondientes a esta secretaría, están comprendidas en el artículo 32 BIS, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde señala, que está facultada para informar al Ejecutivo Federal o a las autoridades competentes, los resultados de las evaluaciones de las fiscalizaciones desarrolladas, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, así como de llevar a cabo las investigacio-

nes pertinentes en cuanto a los actos, omisiones o conductas, para constituir responsabilidades administrativas y las sanciones correspondientes, o dado el caso, de hacer las denuncias respectivas ante el Ministerio Público.

En materia de Adquisiciones señala en el apartado VIII de este artículo, que le corresponde... "Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de;

sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, - ADQUISICIONES, arrendamientos, Conservación, uso, destino, - afectación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal." (44).

Así, como en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto o con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalando en el aparato IX, su atribución de ... - "Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, - materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." (45)

En cuanto a las inconformidades, resultado de las negociaciones entre el Estado y particulares, señala en el apartado XVI, la responsabilidad de ... "Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan." (46).

(44) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL... 22.
CLT. p. 41.

(45) Ibidém pags. 41 y 42

(46) Ibidém p. 42.

La Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, define su participación, indicando su competencia en materia adquisitiva, en cuanto a efectuar la vigilancia y el control de los actos y contratos, que celebren las dependencias y entidades.

Es decir, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene la función de vigilar y comprobar la responsable instrumentación de los sistemas y procedimientos que requieran las dependencias y entidades, para realización de las acciones, actos y contratos que celebren.

Podrá contar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado; el mejoramiento del sistema de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la verificación de precios y pruebas de calidad.

Deberá recibir la documentación justificatoria, en aquellos casos en que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, hayan fincado pedidos, sin llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, en un plazo que no excederá los veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haya realizado la compra.

En cuanto a las inconformidades de los proveedores, - estos podrán hacerlo por escrito ante la Secretaría de la Contraloría dentro de los diez días naturales siguientes al fallo del concurso; en su caso, al día siguiente a aquél en que se haya emitido el acto relativo a cualquier etapa o fase del mismo, proceso que se detalla más ampliamente en el capítulo concerniente al recurso de revocación.

La función normativa que ejerce esta Secretaría sobre las adquisiciones que celebran las dependencias y entidades, se desarrolla a través de visitas e inspecciones, así como de un control sobre los pedidos que requieran su evaluación o fiscalización, en tal caso, su labor de señalar y obtener los términos de la información relativa a los pedidos o contratos que estime pertinentes en su caso, obtener los-

datos e informes correspondientes de los servidores públicos, como los proveedores. Y mantener de cerca la vigilancia de los procedimientos de control y los medios que requieran las dependencias y entidades que establezcan internamente.

También podrá determinar los laboratorios en los que se comprobará la calidad de las especificaciones de los bienes adquiridos, cuando la situación lo requiera.

Le corresponde realizar las investigaciones correspondientes en atención a las inconformidades, en un plazo que no exceda de cuarenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha en que se inicien, lo cual en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, determinará las características de la información que deberán enviar las dependencias y entidades al respecto.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según el caso, podrá pedir que se le rindan los informes que estime pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reglamentario, acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso de revocación y de las pruebas que el recurrente hubiese ofrecido y una vez vencido el plazo de rendición de las pruebas, dictará la resolución que corresponda en un término que no excederá treinta días hábiles.

Por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aplicará conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las sanciones que procedan, a los funcionarios que infrinjan las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

3.3. SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Las competencias y atribuciones de la Secretaría de Comercio en materia de adquisiciones, se robustecen a partir del acuerdo publicado en el Diario Oficial el 8 de Diciembre de 1978, que señala reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del mismo año, en cuanto a la derogación de las fracciones VII del artículo 31; y XV del artículo 32, que señalan cambios esenciales en sus funciones concernientes a la función adquisitiva del gobierno federal.

Dichas reformas consideran cambios de atribuciones y de estructura en dos secretarías de Estado, que amplían las facultades de esta Secretaría, señalando en los artículos segundo y tercero transitorios que... "El personal de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargados de la función relativa a normas sobre adquisiciones y almacenes, pasará a la Secretaría de Comercio, cumpliendo se al efecto con lo dispuesto en el acuerdo de reasignación del personal al servicio de la Administración Pública Centralizada.... ; Los recursos materiales y financieros de las direcciones a que se refiere el artículo precedente, pasarán a la Secretaría de Comercio, así como los archivos, y en general, el equipo que dichas unidades administrativas hayan utilizado para la atención de los asuntos a su cargo." (47).

Cuatro años más tarde, con la necesidad de reajustar su papel dentro de sus nuevas competencias expuestas al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, además de sus acciones competentes en comercio exterior y de regulación de los procesos comerciales de distribución y consumo de productos básicos y de uso popular, así como de control de precios, se añaden las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial y su fomento, definiendo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 34 las nuevas funciones y competencias de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

(47) Decreto que adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 28 de noviembre de 1978, publicado en el D.O. del 8 de diciembre de 1978, México, artículos transitorios.

Señala en su primer apartado que le corresponderá . . . "Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios y bienes y servicios de la Administración Pública Federal." (48).

Y en el segundo apartado, "Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios." (49).

Además, es importante señalar su papel como regulador de precios, así como de vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial, organizando la distribución y el consumo, definir las medidas de protección al consumidor y al Sistema Nacional de Abasto.

En cuanto al comercio exterior; en la determinación de subsidios sobre impuestos de importación y las restricciones para los artículos materia de importación ó exportación.

Y en cuanto al fomento industrial, señala sus atribuciones en cuanto establecer en coordinación con las dependencias competentes, las políticas de industrialización, en torno a su promoción, orientación y estímulos fiscales para el fomento de la industria nacional.

Bajo esta perspectiva, de sus nuevas competencias, también se le atribuyeron funciones en cuanto a expedir los criterios generales que orienten a las dependencias y entidades, para la realización de adquisiciones, con el fin de obtener las mejores condiciones de calidad y precios, para canalizar y ejercer el poder de compra del sector público y apoyar las áreas prioritarias del desarrollo, así también, proporcionar criterios generales para las compras consolidadas, bajo la responsabilidad directa de las dependencias y entidades.

(48) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL...op. cit, p. 45.

(49) Ibidem, p. 45.

Competencias señaladas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Señala también, que podrá contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado, - sobre el mejoramiento del sistema de adquisiciones, la verificación de precios autorizados y pruebas de calidad de los bienes que estime pertinente..

Un aspecto fundamental, són sus facultades de sanción a quienes infrinjan alguna disposición de los contenidos en los artículos 31, 56 y 57 con multas o sanciones administrativas.

Señalando esta Ley, que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, debe dar las autorizaciones correspondientes, a las dependencias y entidades que requieran efectuar adquisiciones de bienes de procedencia extranjera, ya sea de importación directa o de compra en el país, permisos que podrán ser otorgado por producto o por monto, de acuerdo a la naturaleza de las operaciones y del volumen de las adquisiciones, sin ser requerido en los casos determinados de bienes muebles que no sean producidos en el país o cuya producción sea insuficiente para satisfacer la demanda de los mismos.

Estos permisos de importación, señalados en el artículo 31, deberán ser expedidos dentro de los 10 días hábiles posteriores a la entrega de la documentación previamente solicitada por esta secretaría.

El artículo 56 señala su coordinación con la Secretaría de la Contraloría, para determinar la información necesaria que le deberán enviar las dependencias y entidades, con respecto de los bienes o adquisiciones efectuadas o por efectuar con el objeto de ejercer sus atribuciones y orientar las políticas de precios y adquisiciones de la Administración Pública Federal. En estos casos, -

los proveedores deberán informar con oportunidad los precios vigentes para la venta de sus productos a las dependencias y entidades y a esta secretaría, en los términos y forma que dispongan al efecto.

Y el artículo 57, define que la secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en base a su análisis y evaluación, dictaminará las circunstancias en que se hubiese celebrado la operación en cuanto al tipo de bienes, precio, características, especificaciones, tiempo de entrega o suministro, calidad y demás condiciones, de esta forma, dará las observaciones que procedan a la dependencia o entidad y al proveedor que se trate, a efecto de que se apliquen las medidas correctivas que se requieran.

Dichas observaciones serán conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que proceda conforme a sus atribuciones competentes.

Los tres artículos señalados son los aspectos más básicos de la participación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en la función adquisitiva de la Administración Pública Federal, señalados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles.

Esta secretaría queda facultada para sancionar a quienes infrinjan algunas disposiciones de las contenidas en los artículos anteriores, con multas equivalentes a la cantidad de diez días de salario mínimo general vigentes en el Distrito Federal en la fecha de la infracción, según corresponda a la importancia y las condiciones efectuadas por el infractor.

Para los casos de reincidencia, esta secretaría impondrá multas mayores o duplicará la multa inmediata anterior y en el caso de persistir el hecho reincidente, impondrá multas por cada día que transcurra. Estas sanciones deberán ser comunicadas por escrito al infractor de los hechos, para

poder evaluar posteriormente los argumentos presentados y definir la resolución.

En contra de las resoluciones que dicte, se podrá interponer el Recurso de Revocación por parte de los proveedores involucrados, por lo que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá pedir que se le rindan los informes que juzgue convenientes, de esta forma, acordará lo que proceda sobre los resultados de el Recurso de Revocación presentado. Vencido el plazo de rendición de pruebas, esta secretaría, según el caso, dictará la resolución final en un término que no excederá de treinta días hábiles.

Por último, esta Ley de Adquisiciones amplia su participación correspondiente en cuanto a la facultad de dictar las disposiciones administrativas específicas a sus atribuciones señaladas, para la interpretación de esta Ley y su cumplimiento.

3.4. OTRAS DEPENDENCIAS.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Las atribuciones de esta dependencia la facultan en su participación de la función de adquisiciones públicas en cuanto al cobro o exención de contribuciones fiscales, de aquellas compras efectuadas en el país o por importaciones o bien en la realización de inspecciones y reconocimientos de existencias en las unidades de almacenamiento del sector público, para serciorar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, su participación es fundamentalmente basada en el carácter impositivo-financiero.

Y otras dependencias que por sus específicas funciones y competencias, se involucran en las adquisiciones, sea en la tramitación de permisos de internación al país o traslados, o bien, por su adecuado manejo o utilidad, todo ello, dependiendo de la naturaleza del bien o bienes que se traten, sus características especiales o su posesión restringida, por lo cual se requiere de su previa autorización o tramites correspondientes, por ejemplo:

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.: En lo que concierne a - obras de arte, material educativo, publicaciones.etc..

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS: En cuanto a ganado, granos, semillas, etc.

SECRETARIA DE SALUD: En lo referente a productos químicos, alimentos preparados, medicamentos, carnes, bebidas, etc.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL: En todo lo relacionado con armas, explosivos e instrumentos de tipo militar o bélico.

3.5. ESTRATEGIA DEL GASTO PUBLICO EN MATERIA DE ADQUISICIONES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

El Estado al definir su papel de interventor en los procesos de la economía y en la sociedad, a asumido la facultad de dirigir la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual requiere de una organización política competente y una mayor adecuación entre los grandes objetivos nacionales y los propósitos de su gobierno a través de la Administración Pública, lo que se manifiesta con el ejercicio de la planeación.

"Sólo con un posible ordenar las grandes tareas administrativas, armonizar los distintos proyectos de inversión, optimizar el gasto y organizar la totalidad de las acciones públicas para el logro de las grandes prioridades nacionales." (50).

La función pública de la planeación encuentra en las reformas a los artículos 25,26,27, 28, y 73 reglamentarias de la parte económica de la constitución, publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983 y en la ley de Planeación del mismo año, su reconocimiento jurídico, y

que a la vez es respaldado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto público Federal, que ordena expresamente la programación del gasto público federal en base a la planeación económica y social del desarrollo.

El plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 es resultado de la necesidad del Estado a través del Ejecutivo Federal, de plasmar un ordenamiento que a la vez de ser una forma definida de gobierno, señale los lineamientos para el desarrollo socioeconómico del país. De esta forma "La planificación es la actividad que une las tareas políticas a las funciones administrativas." (51).

Los planteamientos del plan Nacional de Desarrollo 1983-88, giran en torno a la problemática económica general del país, y proporciona los criterios de estrategia de reordenación económica y de cambio estructural como líneas fundamentales de acción, en un marco de desajustes y de agudización en las diversas manifestaciones de la crisis.

Señala que desde 1982, con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) se manifiesta la necesidad de ajustar las erogaciones públicas dentro de un marco de austeridad, disciplina, honestidad y patrones de vida más sobrios, así como una reestructuración de la Administración Pública y la reordenación de las prioridades del gasto como un propósito de lograr disciplina administrativa y financiera.

Dentro de la estrategia definida de reordenación económica en el PIRE, se plantea la disminución del crecimiento del gasto público en base a la austeridad, racionalizando su monto y reordenando hacia prioridades definidas, con el propósito de contener el crecimiento del gasto corriente, así como reforzar las normas que aseguren disciplina, programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público autorizado, como lo fue la reglamentación jurídica en lo concerniente al ejercicio del gasto público, y en especial, en las adquisiciones, para reforzar

la responsabilidad financiera, administrativa y normativa de su desarrollo, de esta forma se propone, evitar el dispendio, el desperdicio o la corrupción.

Y la reestructuración de la Administración Pública - Federal con el objeto de tener un mayor control del aparato público, y favorecer la coordinación intersecretarial en sus nuevas atribuciones correspondientes, para la función global de las adquisiciones.

El Plan Nacional de Desarrollo, en materia de gasto público señala la necesidad, frente a la gravedad de la crisis, de acentuar su cuidado y revisión, reduciendo el gasto directo de administración a niveles austeros y reforzando la normatividad vigente para el mejor ejercicio y disciplina en la ejecución del gasto.

Reconoce el crecimiento desproporcionado del gasto público y la necesidad de sujetarle a una racionalización, - especialmente, en la inercia de las erogaciones corrientes.

"La dinámica del desarrollo impuso un fuerte crecimiento del gasto público, sin establecer un equilibrio adecuado entre las necesidades por atender y los recursos reales disponibles." (52).

De allí, que los propósitos definidos, se dirijan a asegurar la eficiencia, honradez y el control en la ejecución del gasto público, de manera que se establezcan criterios estrictos en el manejo del gasto de administración del gobierno y suprimir los gastos suntuarios o superfluos.

Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo, define - dos propósitos, mejorar la capacidad técnica y administrati-

(52) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, Poder Ejecutivo - Federal. SFP. México, 1983., p. 168.

va del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto, especialmente... "Se establecerán como compromisos del sector central y de las empresas públicas, la racionalización administrativa, la utilización de procedimientos de corresponsabilidad en la adquisición de suministros y en la licitación de contratos, técnicas eficientes para la programación de los gastos de inversión y el control de gestión." (53).

Estos propósitos del Plan Nacional de Desarrollo - responden a la necesidad de someter bajo control del Estado, como al rector de los procesos económicos, la adecuada utilización de los recursos económicos, que dadas las manifestaciones de la crisis actual, se una especial atención en su adecuado manejo.

La función de adquisiciones, por ende, requiere su mejor racionalización, programación, control, eficiencia y honradez en su ejercicio.

"En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la política de gasto bajo lineamientos tendientes a asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del propio gasto, mejorando los procedimientos de seguimiento y control mediante la corresponsabilidad en la adquisición de bienes y en la licitación de contratos, así como en la utilización de técnicas eficientes para su programación y control, permitiendo dar transparencia en la utilización de los recursos." (54)..

Recursos económicos del Estado, que a través de la función adquisitiva de la Administración Pública, refleja su importancia general, no como un simple procedimiento administrativo, sino como todo un proceso que incide en el -

(53) Idém.p. 176.

(54) LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS....op.cit.,p.7.

funcionamiento del Estado a través de los adecuados suministros, y la magnitud de las erogaciones frente a la economía, que envuelta en una severa recesión, es necesaria su planeación.

CAPITULO IV. HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION DE ADQUISICIONES EN EL SECTOR PUBLICO.

Hasta ahora, he remarcado la importancia de los recursos económicos del Estado a través de las adquisiciones, tanto en sus efectos externos en la economía a partir del volumen de su poder de compra y en la sociedad, como en sus efectos internos, visto como un sistema necesario y básico, cuyos resultados se proyectan en el funcionamiento de la Administración Pública y en sus órganos específicamente, en un contexto de crisis, donde es indispensable una racionalización en cuanto a la utilización de recursos.

También señalo la evolución histórica administrativa y jurídica que a la par con las crecientes y complejas necesidades públicas y las también crecientes funciones y estructuras administrativas del Estado, han conformado el actual mecanismo intersecretarial para la supervisión, coordinación, participación y control de las adquisiciones públicas en el ámbito federal y la legislación ajustada a estas necesidades, así como a la responsabilidad de los servidores públicos.

Considerando las adquisiciones públicas como parte de las determinaciones en política económica del Estado, a través del gasto público federal y su importancia en la planeación nacional, son tomados en cuenta sus lineamientos en el plan nacional de desarrollo 1983-1988.

Todo esto para llegar a afirmar, la importancia de lograr un sistema integral en la función adquisitiva del sector público, uniforme y coherente en base a una política central definida que coadyuve al buen aprovechamiento de los recursos económicos del Estado y su racionalización, en base a un factible ejercicio de planeación y programación.

Planteo los obstáculos y limitaciones para articularlo y los puntos básicos en la consideración global de -

la función adquisitiva, retomando los intentos y experiencias, que han evidenciado la necesidad de considerarla como factor de estudio y análisis publiadministrativo.

Señalando también la importancia de la planeación y la programación de las adquisiciones como punto nodal de la perspectiva por lograr la integración global de esta función todavía dispersa hoy día, y proponer los medios y algunas consideraciones personales que nos dirijan hacia un sistema integral de planeación y programación de adquisiciones en el sector público.

4.I. LAS ADQUISICIONES PUBLICAS Y LA PLANEACION NACIONAL.

La participación activa del Estado en los procesos económicos se fundamenta en la aplicación de políticas económicas que inciden en la regulación de estos procesos.

Funcionando a través de la acción política y administrativa, con el propósito de señalar y seguir los objetivos sociales y económicos de desarrollo, que siendo expresiones manifestadas y compartidas por la sociedad y con formada en una voluntad nacional, son retomadas por el Estado a través del Ejecutivo Federal y que le proporcionan legitimidad para la planeación del desarrollo, que a pesar de los complicados efectos de nuestra economía en crisis, es necesaria, en la racionalización de los medios, recursos y la factibilidad de los objetivos a lograr.

"Para ejecutar un plan de desarrollo económico y social en México, el órgano central de planeación debe ser capaz de lograr la máxima convergencia de todas las actividades económicas de la nación, dentro de los principios y derechos constitucionales, con una orientación, en cuanto a metas y objetivos generales se refiere, señaladas por el Ejecutivo Federal, con la finalidad de lograr el óptimo desarrollo económico en una determinada época o periodo."(55)

(55) García Cardenas, Luis. y otros, Aspectos Jurídicos de la planeación, en BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, México siglo XXI, 1980, p. III.

La planeación en su ejecución, no desarrolla un proceso estrictamente económico o social, sino que se adhieren el factor político y administrativo, ya que la planeación constituye un elemento que forma parte del proceso administrativo público, en donde la Administración Pública, es considerada como actividad y como acción, en la medida que constituye la ordenación racional de diversos actos en secuencia, que van dirigidos a la satisfacción y atención de necesidades públicas, que han sido políticamente definidas en la planeación, lo que pone de manifiesto en el fondo, un proceso no solamente económico o social, sino un proceso de carácter eminentemente político y administrativo.

Ya que... "La planeación económica desarrolla los recursos materiales utilizando los humanos, y la social estimula el factor humano usando los recursos materiales. El primero formula planes para la inversión material y el segundo, para la inversión humana." (56), - llevados a la práctica por la Administración Pública, - con los lineamientos políticamente definidos.

Los objetivos nacionales y los instrumentos para lograrlos, deben ser considerados dentro de su racional determinación, considerando las condiciones generales imperantes del país y su momento, por ello, la importancia de considerar los recursos con los que se cuenta, y adecuada utilización; Para dar forma orgánica a las decisiones gubernamentales mediante el uso de los recursos necesarios.

En los efectos múltiples de la presente crisis, es necesario que en la asignación de los recursos económicos del Estado, se logre su racional determinación y su mayor atención en el ejercicio del gasto público.

(56) Labastida, Horario. Programación Social, en; BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, México, siglo XXI, 1960, p. 179.

De allí, definir que las erogaciones del Estado, especialmente en las adquisiciones, deben además de ajustarse en un marco de austeridad, deben hacerlo en el mejoramiento de su ejercicio administrativo, a partir de la disciplina, la coordinación, el conocimiento de su función y un mayor control de los procedimientos y a la responsabilidad de los servidores públicos, a través del sano usufructo de las erogaciones públicas y demás recursos para el logro de los objetivos institucionales.

"Es lógico pensar que si muchos países carecen de una política presupuestal coherente y sostenida y de una coordinación y planificación adecuadas, son varios los desperdicios de recursos que han de producirse en el sector público." (57).

Los recursos económicos del Estado a través de las adquisiciones, merecen primordial atención, ya que conforman un monto considerable e inciden en el adecuado funcionamiento de las actividades de gobierno, también vistos como recursos en circulación en el mercado, representan un factor económico importante, lo que supone, un medio para impulsar la productividad y por ende, la creación y mantenimiento de fuentes de empleo, transportación y circulación de capital, lo que favorece en torno a la crisis económica.

Como actividad administrativa, las adquisiciones públicas, requieren un mayor estudio y una integración especializada de proposiciones y experiencias, para lograr no una acción administrativa disuelta en la compleja y creciente Administración Pública, sino un proceso mismo que bajo un serio análisis, se obtenga un procedimiento global de la actividad adquirente y vincularlo a las directrices de política económica más participativa en la planeación, a través de la mayor participación, organización, conocimiento y mejoramiento de las consideraciones de los recursos económicos del estado.

En base a la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a las adquisiciones y el aprovechamiento de los bienes disponibles en el sector público.

Resultado de lo anterior, la importancia de la programación es fundamental, en nuestro país, la ley de planeación precisa el tipo de programas que se elaboran, sujetándose a los objetivos que son señalados en el Plan Nacional, los que define en; Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales, así como los programas operativos, anuales, que son elaborados por todas las dependencias y entidades, para las acciones y objetivos de corto plazo en la ejecución del Plan Nacional y los programas mencionados, su importancia radica en considerar aspectos administrativos, presupuestales y técnicos, así como de política económica y social que concierna a las funciones y responsabilidades de cada dependencia y entidad y son la base para integrar sus anteproyectos de presupuesto anual.

"Esta función dentro de la planeación adquiere un papel de vital importancia, porque traduce las políticas y estrategias nacionales en proyectos, tareas y acciones calendarizadas, precisando responsables de su ejecución, el monto de los costos y la asignación de recursos." (58).

De lo anterior, la programación, como función de la planeación, nos permite utilizarla como un instrumento de apoyo para llegar a una sistematización de las adquisiciones públicas y medio para mejorar su procedimiento.

4.2. UN SISTEMA INTEGRAL DE PLANEACION Y PROGRAMACION DE ADQUISICIONES EN EL SECTOR PUBLICO.

Para considerar la función adquisitiva del sector público, como un sistema integral, y no como procedimien-

(58) Pichardo Pagaza, Ignacio....op. cit., p. 78.

tos aislados entre las unidades de compras de las dependencias y entidades de la Administración Pública, es necesario plantear su perspectiva desde el enfoque de sistemas.

"Un sistema es una serie de elementos que forman una actividad o un procedimiento o plan de procesamiento que buscan una meta o metas comunes, mediante la manipulación de datos, energía o materia, en una referencia de tiempo, para proporcionar información, energía o materia." (59).

Que en nuestro objetivo sería el óptimo abastecimiento de recursos materiales del organismo público.

Que evidentemente se vincula con conexiones en los demás procesos de toda actividad pública por su carácter dinámico, es decir, en movimiento con otros sistemas en cu ya interacción se determina su buen funcionamiento, por ende, esta vinculación nos conlleva a la reflexión sobre;

a) Las partes estratégicas de nuestro sistema para la organización general.

b) Los principales procesos del sistema que se unen entre sí, sus partes y los medios que facilitan su ajuste reciproco y su retroalimentación.

c) Cuales son las metas que buscan los demás sistemas, con la eficiente función adquisitiva.

Lo que nos define la actividad adquirente dentro de un enfoque de organización y operación.

(59) G. Murdick, Robert y Joel E. Ross., SISTEMAS DE INFORMACION BASADOS EN COMPUTADORAS PARA LA ADMINISTRACION MODERNA, México, 1982, p. 27.

Lo defino como un sistema integral, ya que reúne - las actividades administrativas de planeación, dirección, - organización y control en su integración, ya que si se trata cada una de estas funciones como una actividad administrativa separada, equivaldría a pasar por alto la coordinación de estas, bajo el enfoque de sistemas en su carácter - integral e interdependientes.

"las funciones anteriores de la administración no - se ejecutan en secuencia, ni tampoco hay secuencia especial de tiempo. El planeamiento está incluido en la organización, dirección y control, del mismo modo, el proceso de organización está incluido en el planeamiento, la dirección y el control. Cada función afecta a las demás y todas se relacionan reciprocamente para formar el proceso administrativo." (60).

Mediante el enfoque de un sistema integral para la planeación de adquisiciones, se obtiene una perspectiva global en la solución de problemas complejos y dispersos, relacionándolos con la administración de las organizaciones y - su actividad pública.

Dando nuevas perspectivas para que en la administración y organización de la acción pública, se gire en torno a un control más centralizado en el desarrollo del ejercicio adquisitivo gubernamental, permitiendo por ende, que este control centralizado desarrolle más racionalmente, las - necesarias operaciones descentralizadas, considerándolo en base, a que su proceso repercute en materia de decisiones - políticas y financieras centrales, que coadyuven al buen desarrollo de las erogaciones de los recursos económicos del Estado.

Si considero el enfoque de sistemas integral de planeación de adquisiciones para la tarea de organizar, tengo que hacer mención a la integración de los puntos esenciales de la acción de compras y su universo, para homogeneizar la función, en cuanto a sus consideraciones comunes, - procesos, objetivos y demás factores, para cuya función se dirijen.

En conclusión, esta perspectiva tiene por objetivo, la construcción de un modelo conceptual, en el que se refleje como integrar el procedimiento de flujo de recursos a través de la función adquisitiva gubernamental en forma integral, permitiendo su actividad en forma descentralizada, pero en la óptica de una política central bien definida, acordes a la consideraciones fijadas en la planeación del desarrollo, en cuanto al manejo de los recursos económicos del Estado, a través del ejercicio del gasto público, y sus implicaciones económicas, políticas y sociales.

El sistema integral de planeación y programación de las adquisiciones en el sector público, debe considerar o integrar los factores;

I.- ECONOMICOS Y POLITICOS.

- a) La legislación y la normatividad vigentes en las adquisiciones gubernamentales.
- b) La presupuestación y el control.
- c) Las investigaciones de mercado (fuentes de suministro, - calificación de bienes, y política uniforme de precios).
- d) La descentralización y la desconcentración de la función adquisitiva.
- e) Las políticas de compras consolidadas hacia objetivos, - áreas, regiones o renglones productivos prioritarios.
- f) La coordinación entre las unidades de compras del sector público.
- g) Las consideraciones generales en cuanto al impacto de - las adquisiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- h) La definición de las adquisiciones en los lineamientos de la planeación nacional.
- i) Las repercusiones en la economía por el ejercicio del-gasto corriente.

2.- HUMANOS.

- a) La coordinación de los funcionarios responsables de la actividad adquirente.
- b) La capacitación, desarrollo, actualización e informa--ción del personal directivo, supervisorio y operativo.
- c) La actualización e información de proveedores.
- d) Las sanciones y estímulos laborales.

3.- MATERIALES.

- a) La clasificación de bienes.
- b) Las consideraciones sobre conservación y mantenimiento de los recursos materiales.
- c) La información sobre existencias, localización, estado y disponibilidad de los bienes.
- d) La distribución.
- e) El almacenamiento.
- f) La rehabilitación de bienes.

g) El catastro de bienes inmuebles.

4.- ADMINISTRATIVOS.

- a) La calendarización y la determinación de rangos presupuestales.
- b) La utilización de procedimientos automatizados de información.
- c) La actualización de catálogos y manuales.
- d) El diseño homogéneo de formatos, pedidos e informes.
- e) El sistema de pago a proveedores.
- f) La elaboración, tramitación, flujo y registro de pedidos.
- h) La tramitación para compras de importación.
- i) La aplicación y observancia de la normatividad.
- j) La sistematización de los procedimientos administrativos, a través de la licitación pública y los concursos.
- k) La coordinación e información permanente entre las unidades solicitantes y las unidades de compras.
- l) La asesoría técnica intergubernamental y externa.
- m) La programación anual del gasto, del ahorro y de trabajo.
- n) La integración de aportaciones, investigaciones y experiencias en la administración de recursos materiales.

Cada uno de estos elementos funcionan como apoyos en la elaboración y ejecución de programas específicos, - que vistos en macrosistema en el sector público en su conjunto, contribuyen para lograr un sistema integral de planeación y programación de las adquisiciones gubernamentales, su logro no es una tarea fácil; pero sí es indispensable y factible para racionalizar los recursos del Estado a través de las adquisiciones que realiza, ya que... - "La de compras es una función que requiere la atención - preferente de los especialistas para llevarla al nivel de perfeccionamiento que su importancia merece." (61).

Considero que son los aspectos más importantes y generales que conforman la función adquisitiva y que se - pueden ejecutar desde una política central, a partir de - programas sustantivos que integren esta función dejando - descentralizada su actividad operativa y de toma de decisiones, indispensable y necesaria, debido a la inmensa variedad y cantidad de bienes que requieren las dependencias y entidades, para el desarrollo inherente de sus funciones y atribuciones correspondientes.

Pero que debe ser definida su actividad integralmente por una política central que racionalice las erogaciones en su ejercicio y desterrar el derroche, el desperdicio y la corrupción en esta etapa de crisis y de recursos escasos.

4.3. LA PLANEACION Y LA PROGRAMACION DE LAS ADQUISICIONES.

La unidad responsable de la función adquisitiva-gubernamental es parte indispensable del organismo de carácter público y que a través de su labor, el suministro de recursos materiales necesarios y oportunos, genera el adecuado desarrollo de sus actividades correspondientes.

(61) Pichardo, Pagaza, Ignacio....op. cit., p. 202.

La función de adquisiciones coadyuva en el propósito de lograr las metas y objetivos, a los que se dirige la actividad pública y que son señalados en la planeación.

La planeación es también un instrumento para señalar los lineamientos que en materia de adquisiciones, se sujeten con los objetivos, prioridades y políticas de la acción pública y la administración.

La dinámica de la planeación radica en la ejecución, evaluación y coordinación del contenido mismo de sus programas, entre los cuales, los de compras, integran la prevención para futuras acciones de suministros.

"Las dependencias y entidades realizarán la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, y formularán los programas respectivos, considerando;

I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones; los objetivos y metas a corto plazo, así como las unidades encargadas de su instrumentación;

II. La existencia en cantidad y normas de calidad de los bienes y sus correspondientes plazos estimados de suministros; los avances tecnológicos en función de su naturaleza, y los servicios que satisfagan los requerimientos de las propias dependencias y entidades." (62).

Siendo pues el objetivo fundamental de la planeación de las adquisiciones, el prevenir con anticipación suficiente, el aprovisionamiento adecuado de recursos materiales frente a las necesidades futuras y la satisfacción de necesidades imprevistas, la determinación de la exacta calificación de los bienes requeridos, la información necesaria sobre existencias y disponibilidad de bienes a la dependencia o entidad y el ejercicio presupuestal y financiero sano.

En cuanto a los bienes requeridos, estos además de conocer con anticipación su adecuado suministro, es necesario conocer también las cantidades, calidades y cualidades (características y especificaciones) y el mecanismo de entrega y recepción adecuados y su calendarización.

Por lo que es necesario tener presente los lineamientos, políticas y acciones del plan de compras, su naturaleza y objetivos, así como el calendario de actividades, para considerar la necesidad de los resultados obtenidos y los costos.

La planeación de las adquisiciones requiere una convergencia plena con los objetivos, las políticas, los procedimientos y los demás programas definidos para la dependencia o entidad, esto debido a que la unidad de compras tiene que mantener información y coordinación con el organismo, para ser eficientemente abastecido, estrechándose la comunicación; teniendo como fin, considerar las situaciones imperantes en las unidades consumidoras, conocer su naturaleza y funcionamiento, y sus necesidades, para tomar nota en los tiempos de suministro y en el caso de compras prioritarias o compras no programadas.

Entre las más importantes actividades para cumplir con la programación de las adquisiciones hay que

- a) Conocer las necesidades de bienes de los programas de trabajo autorizados para el ejercicio presupuestal siguiente.
- b) Precisar y determinar, en colaboración con las unidades usuarias y consumidoras, la exacta calificación de los bienes que se requieren para la operación y desarrollo de las entidades.
- c) Contar con la información necesaria sobre existencia, localización, estado y disponibilidad de los bienes de la entidad.

- d) Obtener información sobre las disponibilidades presupuestales para la compra de bienes.
- e) Obtener información sobre las desviaciones o modificaciones en los programas de trabajo de la entidad y actualizar el programa de adquisiciones.
- f) Obtener información adicional sobre adquisiciones no-consideradas en el programa.
- g) Verificar, en caso de descentralización de la función de adquisiciones (delegaciones locales o foraneas) - que sus programas se ajusten, en su presentación y contenido, a los lineamientos establecidos por la unidad central.
- h) Promover el establecimiento de especificaciones generales de compras para los bienes de mayor uso y consumo.
- i) Elaborar el programa de adquisiciones de bienes conforme a las disposiciones presupuestales y a la política de la entidad en la materia.
- j) Precisar y determinar aquellos bienes que sean susceptibles de consolidación." (63).

Para el seguimiento de los objetivos que se propone la planeación de adquisiciones, es necesario, el control y la aplicación de medidas correctivas, a través de la vigilancia del ejercicio de la parte abastecedora; ya que el riesgo por incumplimiento, morosidad o irresponsabilidad, puede afectar seriamente el funcionamiento de la organización por su inadecuado suministro, es necesario fijar la atención en:

- (63) Secretaría de la Presidencia, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE ADQUISICIONES, D.G.E.A.- México, 1973.p. 17.

- 1.- Los procedimientos de selección de proveedores.
- 2.- El mecanismo de elaboración, tramitación y flujo de pedidos.
- 3.- El registro de pedidos.
- 4.- La elaboración de cuadros comparativos de precios ofertados y su información confidencial.
- 5.- La continuidad y variedad de las compras urgentes y las unidades solicitantes, en cuanto a los consumos reales y los solicitados.
- 6.- La calidad, cantidad y características de los bienes acordados.
- 7.- Los tiempos de entrega.
- 8.- Evitar la duplicidad de compras o la confusión en la recepción de los bienes.
- 9.- El estricto apego a las condiciones pactadas con los proveedores.
- 10.- La solicitud, recepción y análisis de las cotizaciones.
- 11.- Considerar la existencia previa en las unidades de almacenamiento.
- 12.- El desperdicio de recursos.
- 13.- La tramitación expedida de documentos.
- 14.- La aplicación y observancia de la normatividad.

- 15.- Los rasgos financieros y su asignación presupuestal.
- 16.- Las relaciones personales entre el personal de la unidad de adquisiciones y los proveedores.
- 17.- La información permanente de las unidades solicitantes sobre el cumplimiento de los suministros acordados.

Siendo lo más fundamental de la acción correctiva y del control, la que gira en torno a la presupuestación, ya que nos señala los resultados obtenidos conforme a lo planeado, en cuanto a erogaciones mayores, cambios y modificaciones en los programas asignados y los motivos que lo hayan provocado, las cantidades ejercidas y los tiempos previstos, la diversidad de los bienes adquiridos, la compra de bienes no requeridos o imprevistos, y en general, otras anomalías que se puedan corregir o prevenir en un buen ejercicio presupuestario de compras.

"Los sistemas presupuestales de los recursos materiales por adquirirse, deben integrar todos los recursos disponibles y organizarlos de tal forma que señalen con precisión las estimaciones financieras, respecto a las existencias de materiales, equipo y volúmenes de compras programadas en determinados periodos de tiempo. Los presupuestos de compras nacen y se hacen por la necesidad de organizar y coordinar, los recursos materiales, a fin de lograr su óptimo aprovechamiento." (64).

4.4. OBSTACULOS Y LIMITACIONES.

Para lograr una realista uniformidad en cuanto a un sistema integral de adquisiciones del sector público y sus procedimientos, que coadyuve al buen aprovechamiento de los recursos económicos del Estado y su racionalización, frente a los efectos de la crisis actual, es necesario considerar-

- (64) Silva., Silva, Felipe de Jesus, LA ADMINISTRACION DE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO, tesis, PCPys, UNAM, 1981. México, p. 70.

la inmensa variedad y volúmen de los recursos materiales requeridos, las necesidades específicas de cada organismo público y la naturaleza de sus funciones y actividades, los procedimientos administrativos adecuados para cada dependencia y entidad y los aspectos legales vigentes.

Las unidades de adquisiciones del sector público, sea cual fuere su posición en la estructura orgánica o su denominación convencional, suponen una diferenciación de forma y contenido, correspondiendo entre los más importantes factores;

- a) La importancia, volúmen y montos en las adquisiciones.
- b) La diversidad de bienes por adquirir.
- c) El grado de organización alcanzada.
- d) El nivel jerárquico e influencia política.
- e) El grado de centralización o descentralización en la función adquisitiva.
- f) La naturaleza y funciones del organismo público que abastece.
- g) El grado de complejidad o magnitud de la unidad de compras.

Sin embargo, considero que a pesar de la universalidad de compras en el sector público, es necesaria una política central definida y coherente en materia de adquisiciones, que integre la coordinación y la participación de experiencias, conocimientos, iniciativas y aportaciones para lograr una uniformidad en los procedimientos administrativos, en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, en cuanto a;

- 1.- La organización, colaboración e intercomunicación gubernamental.
- 2.- La sistematización de los procedimientos operativos.
- 3.- La capacitación y actualización personal y proveedores.
- 4.- El diseño homogéneo de formatos, pedidos, informes y documentos.
- 5.- El acceso interinstitucional a las informaciones de precios, procedimientos y sistemas desarrollados.
- 6.- La cooperación en cuanto a bienes accésivos, inusuales o de utilidad en posibilidad de negociar su traspaso y evitar gastos innecesarios.
- 7.- La dirección de compras conjuntas o consolidadas hacia objetivos, áreas y regiones prioritarias.
- 8.- La continuidad, coordinación y participación de esfuerzos para mejorar la utilización de los recursos materiales disponibles y por adquirir.
- 9.- La asesoría técnica intergubernamental y externa.
- 10.- La motivación de la productividad variada de la pequeña y mediana empresa.
- 11.- El sistema de pago a los proveedores.
- 12.- La homogeneidad en los trámites de importación.
- 13.- La integración de necesidades prioritarias o urgentes.
- 14.- La uniformidad de los bienes recurrentes en el sector público.

15.- Las consideraciones sobre la conservación y mantenimiento de los recursos materiales.

Plantear un sistema integral de planeación y programación de las adquisiciones del sector público, es considerar los intentos y las experiencias por integrarlo, en los que se han propuesto bases, que si bien no han sido continuos y persistentes, si pusieron de manifiesto la necesidad de considerar a la función adquisitiva como factor importante de estudio y análisis.

Desde las bases para el programa de Reforma Administrativa 1971-1976 del poder Ejecutivo Federal, se definió la necesidad de un Programa de Revisión de los sistemas de administración de recursos materiales, cuyo objetivo general se definió en ... "Contribuir a la optimización del gasto público, a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes muebles e inmuebles del sector público federal." (65).

Dicho programa contemplaba a su vez tres subprogramas, entre los que destaca el Subprograma administración de las adquisiciones y control de las existencias en almacenes, que señalaba la racionalización de sistemas en las adquisiciones, la consolidación de compras, la coordinación de acciones de las unidades de adquisiciones, el control de bienes y la adecuación de instrumentos legales en la materia.

Los otros dos subprogramas se dirigieron a la Rehabilitación de bienes muebles y a la racionalización del aprovechamiento de equipos, maquinaria y herramientas de alto costo.

(65) Jimenez Martinez, Pedro Felipe. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, Tesis, FCPyS, UNAM, México, 1977. p.

La reforma administrativa también impulso la investigación de los procesos administrativos, creando y apoyando las Unidades de Organización y Métodos, de programación y las Comisiones Internas de Administración.

Las aportaciones de la entonces Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, a través de sus manuales de organización y funcionamiento de las unidades de adquisiciones y de organización y funcionamiento de las unidades de almacenamiento (publicadas en 1973) y los informes de recursos materiales, publicado en el Boletín de Estudios Administrativos N. 4, en el año de 1974, entre otros documentos, destacan los esfuerzos por adecuar la función administrativa de adquisiciones a las necesidades de reforma en la Administración Pública.

Los cambios reflejados hasta nuestros días en la Administración Pública, han llegado a conformar el mecanismo intersecretarial de regulación en las adquisiciones del sector Público (entre S.P.F., SECOFIN y S.C.G.F.) para su mejor desarrollo y control.

Y en cuanto a la legislación en la materia, esta se ajustado a los cambios y exigencias requeridas, desde la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965 y de 1972, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de 1979, hasta la vigente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles de 1985, así como la reforma al artículo 134 constitucional de 1982.

Posteriormente la llamada modernización administrativa, hoy simplificación Administrativa, muestran los señalamientos por hacer más accesible y expeditos, los procedimientos administrativos y la tramitación y atención de las necesidades públicas.

Con estas aportaciones, es ~~sin~~ duda, un reto, el lograr la conceptualización de un Sistema Integral de Planeación y Programación en las adquisiciones del sector público, como un proceso global y no disperso de las unidades de compras, en la compleja y creciente actividad pública administrativa, sin embargo, hay que reconocer los múltiples obstáculos con los que enfrenta, como la de integrar un uniforme y coherente de apoyo a su procedimiento administrativo, la adecuación de políticas económicas del Estado en un marco de crisis y recesión, y también de escasos recursos.

La coordinación y participación activa de las diversas unidades de adquisiciones a partir de una política central bien definida y la consideración de las compras públicas dentro del buen aprovechamiento de los recursos económicos del Estado.

Conderando también;

- a) La racionalización de los macro y microsistemas utilizados en las adquisiciones y en su control.
- b) La efectividad en la coordinación de las acciones de las unidades de compras.
- c) La capacitación, actualización y desarrollo a nivel directivo, supervisorio, y operativo del personal, así como a los proveedores.
- d) Las disposiciones generales en políticas de precios uniformes.
- e) La actualización de catálogos y manuales.
- f) Una estandarización de bienes obtenidos y por adquirir.
- g) La promoción y el desarrollo de métodos, organización y procedimientos administrativos homogéneos para el aprovechamiento de los recursos disponibles.

- h) El análisis de métodos para simplificar el trabajo y vigorizar el desarrollo de los proveedores y las unidades solicitantes.
- i) La adecuada asesoría técnica.
- j) La promoción e impulso de iniciativas, estudios y proposiciones en recursos materiales.
- k) La investigación coordinada sobre el mercado nacional y fuentes de suministros.
- l) El mayor cuidado sobre el mantenimiento y la conservación de los bienes disponibles y por adquirir.
- m) Las consideraciones y aportaciones en cuanto almacenes e inventarios.
- n) Las repercusiones políticas, económicas y sociales en el ejercicio de los gastos.

Ya que... "La función de adquisiciones solamente se complementa, si ésta, abarca la compra de bienes, la distribución, los arrendamientos, el transporte, el almacenamiento, la conservación y el mantenimiento de los mismos" (66).

4.5. PERSPECTIVA DESDE EL AMBITO FEDERAL.

Para lograr una homogeneidad en la función adquisitiva gubernamental, dentro de la óptica de un sistema integral, es necesaria una centralización en la medida de ra--

(66) SILVA, Silve, Felipe de Jesus....op. cit., p. 97.

racionalizar, ejercer y controlar las desiciones en materia de gasto público, donde las adquisiciones adquieren una especial importancia en las consideraciones de una política económica definida.

Así como el control financiero y a la observancia de las disposiciones legales, tanto como a las responsabilidades de los servidores públicos.

La actividad adquirente en el sector público a respondió a la polarización de experiencias y adecuaciones inherentes a las características de cada una de las unidades de compras, siendo pues su procedimiento, ajustado a las necesidades y políticas internas, sin existir hasta ahora, una intercomunicación o participación por articular las diversas problemáticas e aportaciones por lograr un proceso más eficiente.

En todas las unidades de compras, el procedimiento de adjudicación tiene de por medio, matices de juego de intereses diversos, que van desde la lucha comercial entre proveedores (ya sean fabricantes, distribuidores, transnacionales o pequeños comerciantes incluidos en el padrón de proveedores de la Administración Pública Federal) y el personal público, lo que representa un área fértil de actitudes ilícitas, además, fuera de toda relación laboral, existen vinculaciones que provocan este tipo de actitudes.

El manejo de recursos económicos del Estado, frente a ello, requiere hacer frente a la corrupción mediante el mejoramiento y especialización de esta función, no des trayendo, sino aportando y corrigiendola.

Las facultades y atribuciones que conjuntamente llevan a cabo las secretarías de Programación y Presupuestos en cuanto a normatividad, la Contraloría General de la Federación en cuanto al control y vigilancia de los actos

y contratos, y la de Comercio y Fomento Industrial relativa en la orientación de precios y comercialización, es fundamental, pero considero que es necesaria integrar esta participación intersecretarial, en un grupo o comisión especializado.

Con el objeto de no hacer más complicada y creciente la Administración Pública, considero que esta integración se debe cristalizar en las facultades de la Comisión-Intersecretarial del gasto-financiamiento, con apoyo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya que sin cambiar o distorcionar sus funciones originales, entre las que se encuentran;

"Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento mantenga congruencia con su contenido y con el Plan Nacional de Desarrollo asegurando la compatibilidad..... Analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social.....Analizar el comportamiento del gasto público y de su financiamiento para detectar las desviaciones respecto a lo programado y sugerir, las medidas correctivas de aquellas que no se justifiquen y en los casos que se considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas anuales de gasto y financiamiento de la Administración Pública Federal." (67), entre otras.

La comisión de gasto-financiamiento esta integrada por la SPP, SHy CP y la SCCF su funcionamiento se dirige en la necesidad de definir el origen de los recursos que requiere cada programa y todos los programas en conjunto, es decir, la cantidad de recursos, su proporción en recursos ordinarios o propios del gobierno o la proporción que se otorgará por vía de endeudamiento y el mecanismo de distribución de los recursos crediticios disponibles.

(67) Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la comisión intersecretarial del gasto-financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de las Secretarías de PP y SHyCP (DO 26 de enero 1983).

Esta comisión, considero que también debe analizar la sufragación de adquisiciones en cuanto a;

- a) Las consideraciones del gasto adquisitivo en el gasto público federal.
- b) La incidencia en las actividades económicas y sociales de las adquisiciones gubernamentales.
- c) La importancia de las adquisiciones en la realización de programas.
- d) Que armonicen las adquisiciones gubernamentales con los recursos necesarios provenientes de los ingresos de la federación y su sano financiamiento en el Sector Público Federal.

De esta forma, se integra en un nivel federal, los lineamientos que integren una perspectiva general la actividad adquirente, que con apoyo de la SECOFIN en materia de apoyo en las consideraciones de comercialización y precios, se coordinan las atribuciones y responsabilidades de las Secretarías encargadas de la función adquisitiva.

Para reafirmar su ejercicio, propongo que el mecanismo administrativo del Sistema de Seguimiento Físico y Financiero del Gasto Público (COSEFF) integre el seguimiento global de las adquisiciones, ya que su función radica en el análisis administrativo del seguimiento de proyectos, para hacer más ágil y eficiente la supervisión del gasto y apoyar el manejo corresponsable y participativo de los recursos económicos del Estado.

*SE define el sistema COSEFF como un instrumento que capta, procesa y suministra información a las diversas instancias de decisión sobre la ejecución de programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal forma que permita detectar desviaciones,-

entre lo programado y lo realizado, proporcionando elementos de juicio para la toma de medidas correctivas pertinentes y oportunas". (68).

Entre los objetivos de este sistema se encuentran:

- a) Captar y proporcionar información, relevante y confiable a las áreas normativas de la S.P.F., coordinadores del sector y Entidades responsables del control, seguimiento, Análisis y Evaluación del Gasto Público.
 - b) Identificar los avances y en su caso, las desviaciones que ocurran durante la ejecución del Presupuesto, respecto a las metas programadas y los montos asignados.
 - c) Contar con elementos de juicio para reprogramar o suspender los programas y/o proyectos cuyas metas previstas no puedan ser susceptibles de realización.
 - d) Proporcionar elementos para analizar e intersectorialmente el impacto económico y social de la ejecución del presupuesto.
 - e) Promover en forma permanente la comunicación en todos los niveles de la Administración Pública Federal.
 - f) Servir de apoyo a los coordinadores Sectoriales y Entidades coordinadas, consolidando el manejo correspondiente del Gasto Público." (69).
- (68) Instructivo de Seguimiento Global del Gasto Público - Federal, COSEFF, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1984, p. 4.

Incorporando a sus actividades la función adquisitiva y el adecuado manejo de estos recursos, a través del gasto corriente, no desvia su función original, y si logra ría, la reordenación del gasto público, a través de la función adquisitiva federal, en donde es indispensable su seguimiento, como parte de las políticas económicas fundamentales en la planeación nacional, en donde las adquisiciones forman un aspecto primordial y poco atendida.

De esta forma, los titulares de las dependencias y entidades tendrán los lineamientos básicos generales, como guías centrales de ejecución, evaluación y control y dar paso a una mayor coordinación y participación interinstitucional para armonizar y adecuar estas disposiciones a las necesidades de cada organismo público.

Así como para la racionalización de los macro y micro sistemas utilizados en las adquisiciones, las políticas uniformes de precios y la asesoría requerida.

Además de mantener bajo su control, la coordinación del funcionamiento de las comisiones mixtas de abastecimiento, cuya función consiste en "Ser órgano de consulta de los comités de compras, en materia de compras fomentar la programación oportuna de las necesidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que la industria nacional los conozca, para que garantice el abastecimiento oportuno, recomendar lo que convenga a importaciones, fomentar el desarrollo de proveedores nacionales." (70) y los Comités de compra "Cuando el volumen de la adquisición así lo amerite, pues además de que dichos comités contribuyan a la elaboración y vigilancia de las normas que regirán las adquisiciones, y también ejercer el control sobre estas, para que se realicen con apego a la ley de la materia y disposiciones derivadas de ella." (71).

(70) Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los comités de compras y de las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la Administración Pública Federal. DO 13 de Octubre, 1980, p. 2 y 3.

(71) Ibidem , p. 3.

Para darles mayor participación a la función administrativa, deben también actuar como;

- a) Los responsables inmediatos en la aplicación de la normatividad.
- b) Promovedores de la agilización de procedimientos y trámites.
- c) Organos de consulta e información.
- d) Promovedores de la capacitación, actualización y desarrollo.
- e) Los mediadores entre las decisiones del ámbito federal, a través de los titulares de las dependencias y entidades, y las unidades de compras.

Dirigiendo su atención hacia las diversas unidades de compras en el sector público, es precisamente en ellas, donde es indispensable su descentralización operativa, reafirmando:

- a) La Determinación de necesidades y consumos.
- b) El ejercicio presupuestario y programático.
- c) La calendarización.
- d) La licitación pública y la celebración de concursos.
- e) La organización interna y métodos de trabajo.
- f) La solicitud, recepción y análisis de cotizaciones.

- g) La toma de decisiones.
- h) La atribución de responsabilidades.
- i) La calificación de los bienes requeridos.
- j) La búsqueda de fuentes de suministros.
- k) El registro y selección de proveedores.
- l) La adjudicación de pedidos y contratos.
- m) La tramitación y entrega de pedidos y contratos.
- n) El control sobre las entregas de bienes.

En esta perspectiva, la función adquisitiva gubernamental, no perdería su esencial autonomía de decisión y organización, así como su funcionamiento interno; ya que son indispensables por la razón, de que cada dependencia o entidad, a través de su unidad correspondiente de compras, se dirige a su abastecimiento oportuno y suficiente, de aquellas necesidades de bienes que cada organismo requiere, conforme a las características de sus propias actividades.

Sin embargo, es necesario la función adquisitiva gubernamental, en una integración más definida y coherente, en cuanto a su coordinación, evaluación y control, desde la perspectiva de una política central bien definida, a través de las consideraciones del gasto público, llegando a la posibilidad de ajustar su dispersa labor, a una articular administración de los recursos económicos del Estado, que enfrente la malversación, derroche o desperdicios, mediante el buen ejercicio publiadministrativo.

CONCLUSIONES.

- Los recursos económicos del Estado son el soporte básico para el ejercicio gubernamental, a través de su ejecución en el gasto público y en su incidencia en las relaciones económicas y sociales, que se manifiesta en la intervención del Estado y en la planeación del desarrollo.

- Las adquisiciones gubernamentales a través del ejercicio del gasto público conforman un instrumento importante en materia de política económica nacional, ya que incide en los procesos de comercialización, distribución y consumo, que repercute en el apoyo y creación de fuentes de empleo y circulación de capital.

- La adecuada reorientación de las adquisiciones del Sector público hacia el mercado interno, coadyuva a poner mayor énfasis al control de las importaciones, en apoyo a la planta productiva y el empleo, incentivando la recuperación económica.

- Como acción pública, interviene para el adecuado suministro del funcionamiento de la Administración Pública frente a la atención de las necesidades de la sociedad, en cuyo abastecimiento oportuno vigoriza y apoya las actividades administrativas, mediante los insumos necesarios para el cumplimiento de sus programas de trabajo asignados.

- La evolución que a sufrido la función adquisitiva pública a sido efecto de los diversos ajustes y cambios en el aparato administrativo del Estado, resultado de su crecimiento, especialización y adecuación frente a las condiciones históricas coyunturales y a las crecientes y variadas necesidades de la sociedad, así como los ajustes por coordinar su ejercicio público y su cuerpo burocrático.

- De igual forma, las disposiciones legales vigentes son producto de estas transformaciones, las reglamentaciones públicas se han ajustado, para que su observancia se establezca de forma coherente a la par con la coordinación estatal,

estableciendo un marco jurídico acorde a la actuación estatal y sus mecanismos de regulación.

- La organización del cuerno administrativo del Estado frente a los requerimientos de adecuación de sus nuevas funciones y crecimiento, ha llegado a conformar la participación-intersecretarial de la SPP, la SCGP y SECCFIN, para regular la normatividad, el control y la coordinación de la comercialización eficiente de la función adquisitiva pública.

- La consideración del gasto público en materia de adquisiciones en la Planeación Nacional es fundamental para la estimación de los recursos disponibles en el logro de los grandes objetivos nacionales y los propósitos de gobierno a través del adecuado abastecimiento de recursos materiales de la Administración Pública, a través de su orientación hacia la atención de renglones prioritarios.

- La problemática de los efectos múltiples de la crisis en el país, requiere de un racional ejercicio de las erogaciones públicas, así como una reordenación de las prioridades del gasto como un propósito de lograr disciplina administrativa y financiera.

- De tal medida, las adquisiciones requieren la atención para reforzar la responsabilidad financiera, administrativa y normativa de su ejercicio, para evitar el dispendio, el desperdicio de recursos y la corrupción.

- Frente a la gravedad de la crisis, se requiere además de una racionalidad en el ajuste y la disminución del crecimiento del gasto corriente, requiere también disciplina, eficiencia y honradez, lográndose a través de acentuar su cuidado y revisión, reforzando la normatividad vigente para el mejor ejercicio y control en la ejecución del gasto.

- Además de coadyuvar al eficiente ejercicio publico-administrativo, mediante el análisis serio de los procesos que se operan en las adquisiciones y que se establezcan criterios en el manejo de recursos.

- A través del eficiente ejercicio del gasto, las adquisiciones públicas además de ajustarse en un marco de austeridad, deben hacerlo en su ejercicio administrativo, a partir de la disciplina, la coordinación, el conocimiento de su función y un mayor control financiero, en los procedimientos y en la responsabilidad de los servidores públicos.

- Así como de mejorar los procedimientos de seguimiento y control, mediante la corresponsabilidad en la adquisición de bienes y en la licitación de contratos, así como la utilización de técnicas eficientes de programación y control.

- Es necesario que en la planeación se tomen en cuenta los recursos económicos del Estado, a través de la función adquisitiva del sector público, ya que refleja su importancia como una erogación que incide en el funcionamiento mismo del Estado, a través de sus adecuados suministros y la magnitud de estas erogaciones frente a la economía en crisis.

- Considero las adquisiciones públicas como parte de las determinaciones en política económica del Estado, a través del gasto público federal y su importancia en el presupuesto de egresos de la federación.

- Considero importante lograr una perspectiva integral de la función adquisitiva gubernamental, uniforme y coherente, en base a una política central y definida que coadyuve al buen aprovechamiento de los recursos económicos del Estado, en base a un factible ejercicio de planeación y programación.

- Como función adquisitiva, las adquisiciones públicas requieren un mayor estudio y una integración especializada de proposiciones y experiencias, para identificarla no como una acción administrativa disuelta en la compleja Administración Pública, sino un proceso mismo que bajo un serio análisis, se obtenga el concepto de una función global de la actividad adquirente y vincularla, a las directrices de política económica más participativa en la planeación.

- **Propongo un Sistema Integral de Planeación y Programación de adquisiciones para lograr esta perspectiva global, en la solución de problemas complejos y diversos de las unidades de compras, girando en torno a un control más centralizado en el desarrollo del ejercicio adquisitivo gubernamental.**

- **De tal forma que defina su actividad integralmente por medio de la política central que racionalice las erogaciones en su ejercicio, su seguimiento y control financiero, para desterrar el derroche, el desperdicio y la corrupción en esta etapa de crisis y de recursos escasos.**

- **Permitiendo por ende, que este control centralizado desarrolle y armonice las necesarias operaciones administrativas descentralizadas, bajo óptica de organización y participación interinstitucional.**

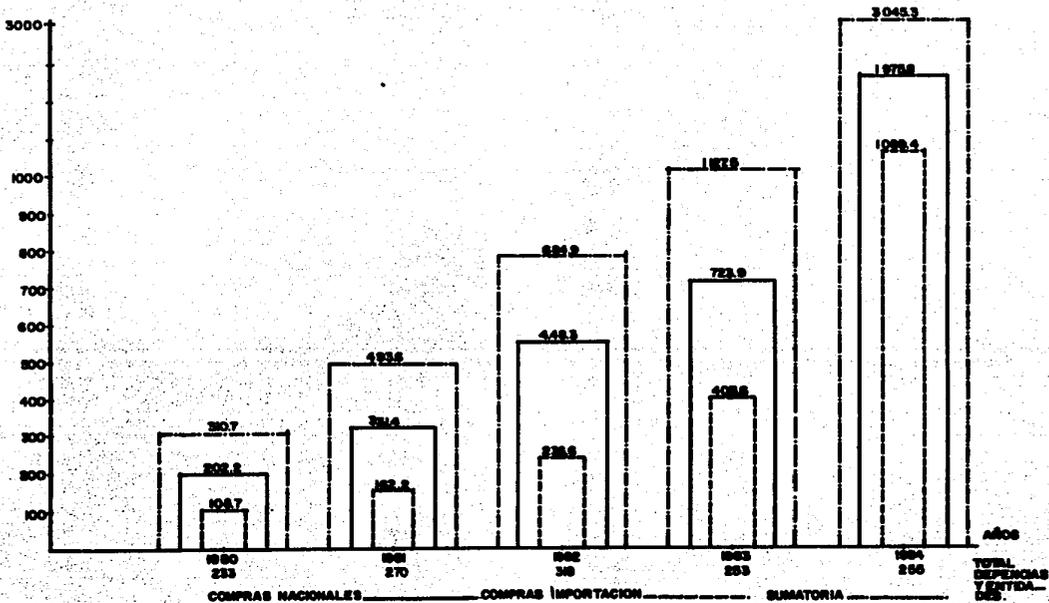
- **Lo que constituye un reto el lograr la conceptualización de un sistema integral de las adquisiciones en el sector público, como un proceso global y no disperso de las unidades de compras, sin que se enfrente a perspectivas de enfadosa lentitud o engorroso abrumamiento de trámites o burocratización innecesaria, sino ajustar esta perspectiva en un proceso dinámico, y con la participación de estructuras administrativas ya establecidas.**

- **Reconociendo los múltiples obstáculos con los que se enfrenta, se debe considerar el desarrollo de las unidades de compras, para que no pierdan su esencial autonomía de decisión y organización, así como su funcionamiento interno.**

ANEXOS.

MILLONES DE PESOS

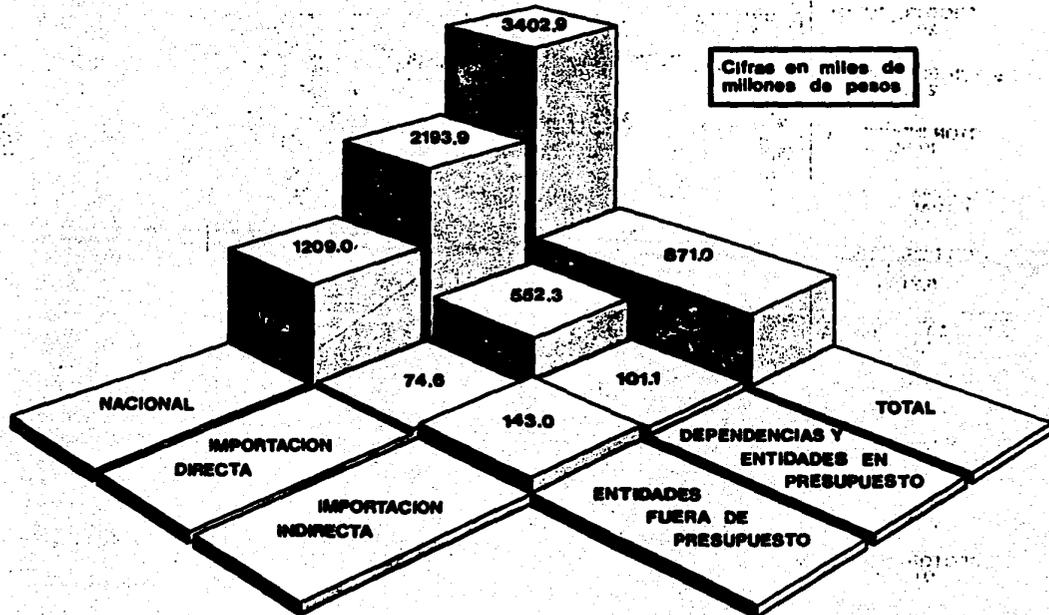
COMPRAS PUBLICAS (1980-1984).



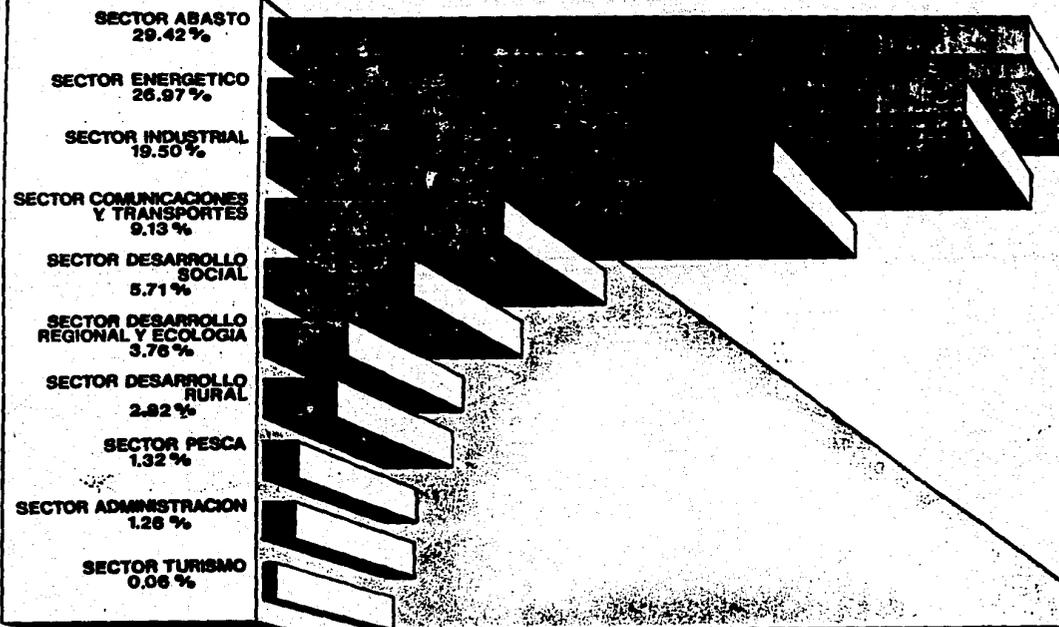
FUENTE:

PROGRAMAS DE ADQUISICIONES DE LA A. P. PARA 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, SECOFIN, SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR, DIRECCION GENERAL DE NORMAS SOBRE ADQUISICIONES Y ALMACENES.

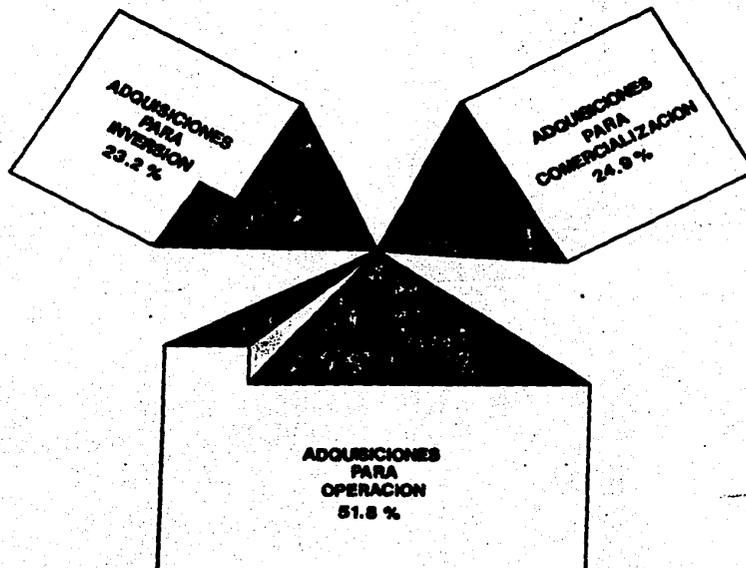
ADQUISICIONES DEL SECTOR PUBLICO 1985



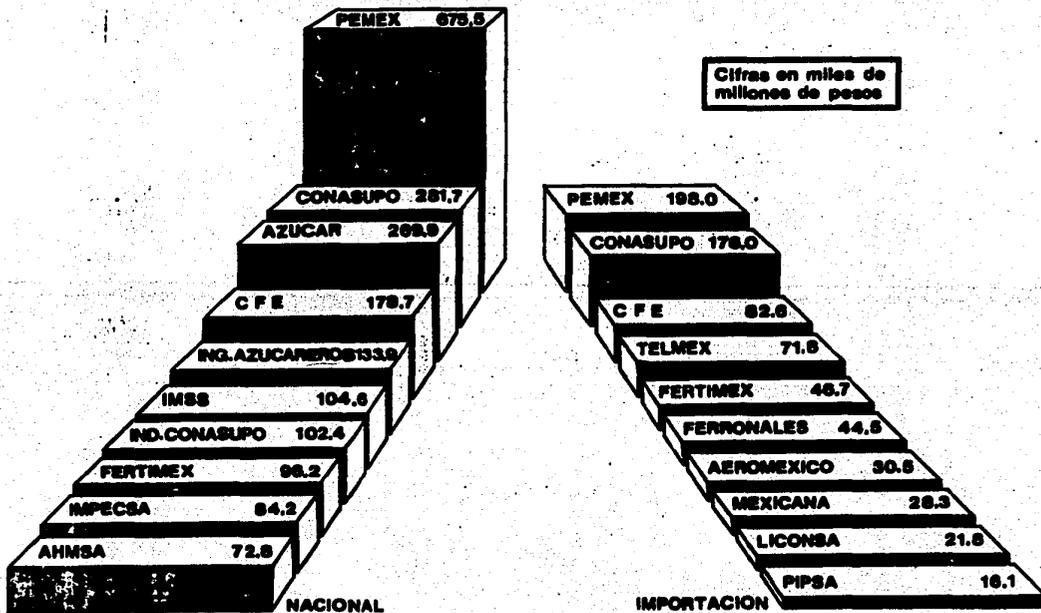
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS ADQUISICIONES PUBLICAS



DISTRIBUCION DE LAS ADQUISICIONES POR TIPO DE GASTO



PRINCIPALES DEPENDENCIAS Y ENTIDADES COMPAÑÍAS SEGUN ORIGEN DE LAS ADQUISICIONES EN 1985



DISTRIBUCION SECTORIAL ECONOMICA DE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PUBLICO 1965.
(MILLONES DE PESOS)

SECTORES ECONOMICOS	NACIONAL	IMPORTACION		TOTAL	%
		INDIRECTA	DIRECTA		
TOTAL	3.602.911	244.068	626.966	4.273.885	100.00
ABASTO	1.059.046	34.077	165.536	1.257.679	29.42
ENERGETICO	872.010	28.135	152.736	1.052.881	29.37
INDUSTRIAL	687.656	49.789	96.726	833.640	19.50
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	106.791	98.692	97.688	300.589	7.03
DESARROLLO SOCIAL	230.481	12.922	92	243.505	5.71
DESARROLLO REGIONAL Y ECOLOGIA	140.241	13.839	6.924	161.004	3.76
DESARROLLO RURAL	114.486	4.888	1.476	120.850	2.82
PESCA	58.562	919	101	60.642	1.32
ADMINISTRACION	47.643	2.979	3.077	53.699	1.25
TURISMO	2.686	28	1	2.685	0.06

RESUMEN GLOBAL DE LAS ADQUISICIONES POR TIPO DE COMPRA 1985.
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD	IMPORTACION			TOTAL	%
	NACIONAL	INDIRECTA	DIRECTA		
TOTAL	3,682,911	244,068	626,966	4,553,945	100.00
DEPENDENCIAS	246,144	14,545	2,550	263,239	6.15
SECRETARIA DE GOBERNACION.	9,947	177	0	10,124	3.05
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.	1,271	236	0	1,507	0.67
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	3,828	625	0	4,453	1.69
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.	6,056	1	0	6,056	3.05
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.	51,544	3,327	1,067	55,938	21.75
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.	26,014	5,380	902	32,296	12.27
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.	3,169	4	0	3,174	1.21
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.	27,524	423	0	27,947	10.62
SECRETARIA DE SALUD.	24,506	0	0	24,506	9.31
SECRETARIA DE MARINA.	9,443	918	485	10,846	4.12
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.	2,885	8	0	2,893	0.79
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.	2,137	90	0	2,227	0.85
SECRETARIA DE PESCA.	2,625	0	0	2,625	1.15
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	2,975	246	92	3,312	1.24
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.	212	0	0	212	0.09
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.	9,999	8	0	10,007	3.80
SECRETARIA DE TURISMO.	1,050	0	1	1,051	0.40
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.	1,462	0	0	1,462	0.35
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	2,187	39	0	2,226	0.27
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	56,191	3,063	3	59,257	22.51

RESUMEN GLOBAL DE LAS ADQUISICIONES POR TIPO DE COMPRA 1966.
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD	IMPORTACION			TOTAL	S
	NACIONAL	INDIRECTA	DIRECTA		
ORGANISMOS Y EMPRESAS EN PRESUPUESTO	1,047,015	80,800	549,735	2,584,113	60.66
PETROLEOS MEXICANOS.	673,665	24,867	173,135	873,667	33.80
ATUCAN, S.A. DE C.V.	250,000	0	0	250,000	10.04
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.	178,710	1,155	81,480	261,281	10.11
FERTILIZANTES MEXICANOS, S.A. (FERTIMEX).	96,281	3,781	43,976	142,877	5.53
ALYOS HORMIGOS DE MEXICO, S.A.	72,887	0	8,286	78,813	3.02
CONSTRUCTORA NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL, S.A.	27,921	0	8,537	36,788	1.42
FUNDIDORA MONTERREY, S.A.	31,991	0	2,944	34,936	1.35
SIDERURGICA LAZARO CARDENAS-LAS TRUCHAS, S.A.	19,225	0	8,544	27,769	1.09
COMPANIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A. (EN LIQUIDACION).	17,238	56	0	17,294	0.67
SIDERURGICA NACIONAL, S.A.	6,159	3,085	0	9,663	0.35
DIESEL NACIONAL, S.A.	133	0	0	133	0.01
COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.	281,467	10,618	168,388	457,693	17.71
INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.	1,191	0	45	1,241	0.05
FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.	55,516	279	44,226	100,020	3.87
AERONAVES DE MEXICO, S.A.	11,325	17,812	13,287	41,823	1.62
FERROCARRIL DEL PACIFICO, S.A. DE C.V.	7,167	38	7,737	14,942	0.58
CANINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS.	4,921	187	0	5,088	0.20
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES.	2,168	111	0	2,279	0.09
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).	184,588	0	0	184,588	4.85
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVS. SOC.S./LOS TRABAJADORES D/ESTADO (ISSSTE).	35,589	7,177	0	42,686	1.65
PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL, S.A. DE C.V.	32,321	10,114	0	48,435	1.87
PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.	7,332	0	0	7,332	0.28
PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS.	4,188	0	0	4,188	0.16
FORESTAL VICENTE GUERRERO.	1,116	0	0	1,116	0.04
LOTERIA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PUBLICA.	3,196	75	0	3,271	0.13

BIBLIOGRAFIA.

- BIBLIOGRAFIA-

- 1.- Aguilar Villanueva, Luis. POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA, Ediciones INAF, México. 1982.
- 2.- Anguiano Equihua, Roberto. LAS FINANZAS EN EL SECTOR PUBLICO EN MEXICO, Edición UNAM, México, 1977.
- 3.- Calimeri, Michele. LAS COMPRAS, COMO PROGRAMARLAS, Ed. Hispano Europea, Barcelona, 1969.
- 4.- Carrillo Castro, Alejandro, Sergio García Ramírez, LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO, Editorial Porrúa, México, 1983.
- 5.- Duverger, Maurice. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial Ariel, Barcelona, 1984.
- 6.- England, W.B., SISTEMAS DE COMPRAS, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1975.
- 7.- Faya Viesca, Jacinto. FINANZAS PUBLICAS, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 8.- García Cardenas, Luis, y otros. BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO, Siglo XXI Editores, México, 1980.
- 9.- Guerrero, Omar. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO-CAPITALISTA, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.

- 10.- G. Murdiok, Robert y Joel E. Ross. SISTEMAS DE INFORMACION BASADOS EN COMPUTADORAS PARA LA ADMINISTRACION MODERNA, Editorial Diana, México, 1982.
- 11.- J. Gaspar, Bluntschli. DERECHO PUBLICO UNIVERSAL, Tomo II, Editorial Góngora, Madrid, España, 1975.
- 12.- Marther, Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- 13.- M. Groves, Harold. FINANZAS PUBLICAS, Editorial Trillas, México, 1975.
- 14.- M. Somers, Harold. FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- 15.- Musgrave A., Richard. TEORIA DE LA HACIENDA PUBLICA, - Editorial Aguilar, Madrid, España, 1969.
- 16.- Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. Tomo II, Ed. INAP-CONACYT, México, 1984.
- 17.- Rives Sanchez, Roberto, ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO-1821-1940, Edición INAP, México, 1984.
- 18.- Rodriguez Araujo, Octavio, EL PERFIL PROFESIONAL DEL ADMINISTRADOR PUBLICO, en Revista de Administración Pública N. 54, Abril- Junio, INAP, 1983.
- 19.- Rodriguez Reyes, Alvaro. DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL, en Revista de Administración Pública, Antología 1-54, INAP, México, 1984.

- 20.- S. Redford, Emmette, y otros. "La empresa de negocios como gobierno". Consecuencias de la coexistencia de las empresas de negocios y el gobierno público." en ADMINISTRACION PUBLICA, Editorial Herrero - hnos, México, 1967.
- 21.- Uvalle Berrones, Ricardo. EL GOBIERNO EN ACCION, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 22.- Velazquez Kastretta G. " Administración en materiales", en ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS DE PRODUCTION, Editorial Limusa, México, 1981.

REGLEMENTACION.

- 23.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, Poder Ejecutivo Federal, Ed. SPP, México, 1983.
- 24.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- 25.- Ley de Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, Ed. - SPP, México, 1984.
- 26.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - Ed. SPP, México, 1983.
- 27.- Ley de Planeación, Ed. SPP, México, 1983.
- 28.- Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público - federal, Ed. SPP, México, 1985.

- 29.- Ley de responsabilidades de los servidores públicos, Ed. Porrúa, México, 1986.
- 30.- Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, Ed. Porrúa, México, 1986.
- 31.- Ley de Inspección de Adquisiciones. D.O. 6-V-1972.
- 32.- Ley de Adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, D.O. 31-XII-1979.
- 33.- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente - la comisión intersecretarial del gasto-financiamiento, para el despacho de asuntos en materia de gasto-público y su financiamiento.D.O. 26 - I - 1983.
- 34.- Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de compras y de las Comisiones consultivas mixtas de abastecimiento de la Administración Pública Federal.D.O. 13-X 1980.
- 35.- Informe de Recursos Materiales, Boletín de Estudios-Administrativos N. 4, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., México, 1973.
- 36.- Instructivo para la integración y funcionamiento de los comités de compras de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. D.O. 4-V--82.
- 37.- Instructivo para la integración y funcionamiento de los comités de compras sectoriales.D.O. 4-III-1982.
- 38.- Instructivo de seguimiento global del Gasto Público-Federal, COSEFF, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Contraloría Interna, México.

- 39.- Manual de Organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Ed. SPP, México, 1981.
- 40.- Manual de Organización y funcionamiento de las unidades de adquisiciones, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., México, 1973.
41. Manual de Organización y funcionamiento de las Unidades de Almacenamiento, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., México, 1973.
- 42.- Norma para recursos de las adquisiciones de mercancías, materias primas y bienes muebles, SECCFIN, México, 1984.
- 43.- Programa de adquisiciones de la Administración Pública Federal 1985, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

TESIS.

- 44.- Arce Bravo, Enrique Joaquín, REFLEXIONES ACERCA DE DESARROLLO PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PUBLICA, FCPyS, UNAM, 1977.
- 45.- Jimenez Martinez, Pedro Felipe, LA ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, FCPyS, UNAM, 1977.
- 46.- Pérez Escobedo, Hector Mario, CONSIDERACIONES SOBRE LAS ADQUISICIONES DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO, FCPyS. UNAM, 1985.
- 47.- Silva, Silva, Felipe de Jesus, LA ADMINISTRACION DE LAS ADQUISICIONES EN EL SECTOR PUBLICO EN MEXICO, FCPyS, UNAM, 1985.