

Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Maestría en Administración Pública



Estudio de caso:

**Hacia un Control de Gestión en los Procesos de Compras : El
Caso del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja
California**

Presenta:

Andrés Silva Flores

Para obtener el grado de Maestría en Administración Pública

Directora de tesis:

M.A.I. Adela Figueroa Reyes

Mexicali B. C., septiembre del 2006

A mi esposa, Laura Fabiola, a mis hijos Andrés y Carolina por su gran amor y comprensión

A mis padres, Maria Anastasia y Andrés Silva, por que forjaron en mi un hombre de principios y valores

A la Sra. Irma Espinosa por su gran apoyo y comprensión

A mis hermanas y hermanos por sus grandes consejos

AGRADECIMIENTOS

A la UABC quien apoyo económicamente mis estudios de la maestría.

A la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC por el apoyo prestado para la realización de este trabajo.

A:

M.A.I. , Adela Figueroa Reyes con profundo agradecimiento por su valioso esfuerzo y paciencia en la dirección de este trabajo de titulación.

Por sus valiosas observaciones al trabajo a los Maestros:

Dra. Patricia Moctezuma Hernández

Dr. Mauricio Esparza Enríquez

Índice

Capítulo I

Introducción

- 1.1 Planteamiento del problema**
- 1.2 Preguntas de investigación**
- 1.3 Objetivos**
- 1.4 Hipótesis**
- 1.5 Indicadores**

Capítulo II

La Nueva Gestión Pública en las Compras del Estado

- 2.1 Las compras estatales como Política de Estado**
- 2.2 La desburocratización de los procesos de compra y la desregulación de la contratación**
- 2.3 Los problemas éticos y de eficiencia**
- 2.4 Las nuevas modalidades de la Gestión Pública**
- 2.5 El dilema del control y la necesidad de un nuevo concepto de responsabilidad del Estado y el funcionario**
- 2.6 El control de gestión y los procesos de compras estatales**
- 2.7 Marco Jurídico de la Administración Pública**

Capítulo III

Análisis de la Institución y sus Procesos

- 3.1 La administración tradicional y la nueva gestión pública del Sistema DIF.**
- 3.2 La Institución en la Administración**
- 3.3 La licitación**
- 3.4 Naturaleza y fines jurídicos de la licitación**
- 3.5 Principios que rigen la licitación**
- 3.6 Etapas de la licitación**
- 3.7 La normatividad de los procesos**
- 3.8 Los procesos administrativos y los cometidos públicos**
- 3.9 Transparencia y legitimidad de los procesos**

Capítulo IV

Instrumento de análisis

4.1 Entrevistas y Cuestionario

CAPITULO V

A manera de conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

5.2 Recomendaciones

Anexo I Marco Jurídico de la Administración Pública

Anexo II Cuestionario para funcionarios públicos

Anexo III Relación de Acciones de Compras

**Anexo IV Cuestionario para el funcionario que lleva a cabo las
acciones de compra DIF ESTATAL**

Bibliografía

Introducción

El área de compras y contrataciones gubernamentales es uno de los componentes más importantes en los procesos de Reforma del Estado y de Modernización de la Gestión Pública.

El contexto actual del estado de productor directo de bienes y servicios para un estado cada vez más contratador, regulador y evaluador. El Estado debe de tener una tendencia a crecer en las compras gubernamentales en lo que respecta al gasto público. Este estudio de caso hace el análisis de las compras y contrataciones públicas del organismo descentralizado del Gobierno del Estado de Baja California como es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California (DIF ESTATAL).

Los temas abordados son los de transparencia, flexibilidad administrativa, evaluación de resultados, tecnología de la información y la falta de un modelo de gestión de los procesos de compra. Estos principios deben de ser uniformes para todas las instituciones y deberán de contar con un análisis específico donde derive una propuesta.

En primera instancia se abordaran los antecedentes de los procesos de compras del DIF ESTATAL en específico el espacio de tiempo ejercicios 2004 - 2005 después de la emisión de la norma propia de la entidad que regulará las adquisiciones, arrendamientos y contratación de los diferentes servicios y productos que requiere la Paraestatal (DIF ESTATAL) para cumplir con su misión asistencial.

El diagnóstico aporta la situación que guarda de manera general la unidad compradora de la institución, la cual debe de satisfacer el logro de las metas y objetivos a través del complejo número de funciones con que cuenta el organismo ya mencionado en los términos y ámbitos de competencia que le otorgan las leyes y en general el marco jurídico reglamentario de las adquisiciones.

Se plasmará en este escenario y se pondrá de manifiesto, ¿Cual será la importancia de la función de la administración?, y se reevalúa la función de las adquisiciones ya que se reconoce el impacto que tiene la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de comercialización.

Sin duda uno de los temas más relevantes es el análisis que se aborda sobre los cambios propuestos a la administración tradicional para integrar la nueva gestión pública y los parámetros de cambio como puede ser: la transparencia, la nueva responsabilidad del servidor público, la modernización de las compras, la transformación del concepto de control de gestión, así como los problemas éticos y de eficiencia.

A manera de propuesta se define como la Paraestatal debe de impulsar la competitividad en el mercado a través de la divulgación de las intenciones de compra, advirtiendo una política de pagos, simplificación de exigencias hasta la creación de proveedores específicos.

De manera general hacer bien la función de las adquisiciones significa, asignación de los recursos públicos, y ello genera los beneficios directos a la sociedad. Lo anterior, caracteriza brevemente las razones fundamentales por las cuales la gestión de las compras públicas debe de ser una Política de Estado. Sin embargo, la eficiencia de las mismas no se obtiene aisladamente, sino que depende del funcionamiento adecuado de varias áreas, en particular del recurso humano.

Se llevó a cabo un diagnóstico de la situación, establecida en los ejercicios 2004 – 2005 relacionado con las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios de la Paraestatal; mismo que abarcó el número de acciones de compra de los ejercicios mencionados, como son, número en general de acciones que comprende: número de licitaciones, invitaciones, compras directas y renovaciones de contratos de los diferentes artículos y servicios.

La estructura del análisis esta basado en marco conceptual técnico, que aborda el tema de la reforma del estado en materia de contrataciones publicas, establece una especial relevancia dentro de estos procesos la desburocratizacion y desregulación de la intervención del Estado en sus relaciones con los ciudadanos y los agentes económicos. Resalta las trasformaciones que se han llevado a acabo para que se permita una gestión de compras más gerencial, basada en la eliminación de pasos y tramites, la descentralización y desconcentración de competencias jerárquicas, cambiando la desconfianza de los controles, por la presunción de buena fe de los actores. Establece un énfasis en la modernización de las regulaciones y restricciones que limitan el funcionamiento del mercado. Concentrada en los nuevos paradigmas de la Administración Pública como son: la credibilidad del ciudadano, la transparencia de los procesos, la nueva misión de las instituciones públicas etc.

El análisis practico se llevó a cabo en el estudio básico del proceso de compras del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, tratando de ubicar donde esta la institución y donde debe estar situada, para apartarse de la administración tradicional. Conociendo su proceso de inversión, el cual nos sugiera que fondos son susceptibles de contratarse, del total de su presupuesto, mismo que se compone tanto de los dineros de gasto normal como los fondos radicados por la federación. Se revisaron los procesos administrativos en lo específico (momentos licitatorios) y con esto determinar la eficacia, eficiencia y rendimiento del operador. Se resalto la importancia de dos conceptos: la transparencia y la legitimidad, a través de proponer una figura publica como es el Testigo Social.

Externamente se aplicaron las entrevistas formuladas a los diferentes actores que llevan a cabo tanto la radicación interna de los recursos, las instituciones fiscalizadoras y las personas directas de los cometidos de compra de la misma institución.

Derivado del análisis global se proponen una serie de recomendaciones de gestión del sistema de compras, que establezca los indicadores que necesita esta empresa pública y se desenvuelva en el ámbito de las contrataciones como una gestadora de la Nueva Administración Pública.

1.1 Planteamiento del Problema.

En el logro de metas y objetivos para satisfacer las necesidades de la sociedad, el Estado realiza un complejo número de funciones a través de los órganos de gobierno en los términos y ámbitos de competencia de su Constitución y sus leyes reglamentarias.

Basta mencionar que las compras gubernamentales, constituyen uno de los renglones de gasto de mayor importancia en el estado de Baja California. En este caso, de acuerdo a la Dirección de Evaluación Gubernamental las compras gubernamentales en el ejercicio 2004 - 05 registraron cifras muy relevantes.

De conformidad con la Ley de Asistencia Social, que le otorga vida legal al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, esta institución tiene como objetivo coordinar el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral de la familia, así como la protección física, mental y social de las personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

En el Sistema DIF la aplicación de sus servicios lleva a cabo sus cometidos de compra con dineros propios y aportaciones federales, como son el Fondo de Aportaciones Múltiples, Programa de Apoyo a las Entidades Federativas y recursos del Ramo 20 (Hábitat) se considera importante conocer si el proceso de compras del DIF ESTATAL se efectúa con base de criterios de apego a la normatividad, de transparencia y de control eficaz y eficiente, que permitan la optimización de los recursos y procesos, además conocer si en tal proceso no existe la posibilidad de generar prácticas irregulares que cuestionen la legitimidad institucional.

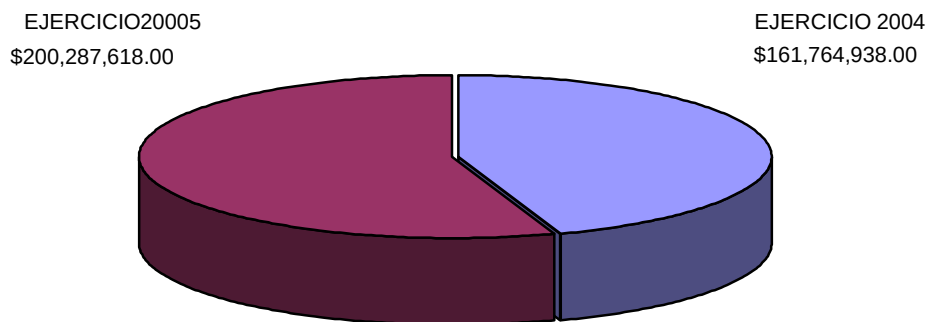
Anteriormente el ejercicio de los recursos del programa normal se concursaban mediante una norma técnica, y solo la inversión federal se ejercía por medio de una ley de su mismo ámbito. Es relevante mencionar que el Gobierno del Estado de Baja California durante el ejercicio 2004, implementó los procesos de contratación por medio de una ley apegada a la Constitución Local.

Durante el ejercicio 2004, donde su inversión fue de \$161'764,938 millones de pesos y solamente el 39% de su presupuesto de egresos fue susceptible de contratarse, de lo anterior deduciremos que solamente \$116'014,795 millones de pesos son de su programa normal y el resto de corresponde a las participaciones federales. Para el ejercicio 2005 el presupuesto del Sistema DIF fue de \$200'287,618 millones de pesos de la gama de recursos con que cuenta la institución.

Derivado de lo anterior, es preciso mencionar que el porcentaje de rubros de contratación subió solamente cuatro unidades quedando en un 43%; sufriendo una incongruencia al comparar los presupuestos de los dos ejercicios ya que en el aumento de un ejercicio a otro se encontró de un 23%. Se deduce entonces que el proceso de inversión pública del estado es un tanto retardador de la aplicación de los dineros; debido al espacio de tiempo de liberación de los recursos, y como consecuencia la contratación de los servicios, impidiendo el cumplimiento estrategias, acciones y metas del DIF ESTATAL.

GASTO 2004-5

CONTRATACIONES = 2004-39%, 2005 - 43%
AUMENTO DEL GASTO = 23,5%



Dentro del ejercicio 2004, independientemente del tipo de contratación la institución llevo a cabo 42 acciones de compra durante el año, asimismo, al siguiente ejercicio, las mismas necesidades de operación comprometieron a la paraestatal a realizar 22 acciones de compra dentro del último mes del año. Para el 2005 se sostuvo en el rango de las 50 acciones de compra.

En el ámbito técnico el Gobierno del Estado al establecer los techos presupuestales y a efectos del que el decisor de las compras ubique los procedimientos de contratación, establece rangos de actuación para las contrataciones de sus recursos propios, determinados por el salario mínimo vigente, de la misma manera para los recursos admite los rangos del presupuesto de egresos de la federación para sus cometidos federales.

Asimismo, la institución ya se encuentra en parte dentro del desarrollo de redes de información y tecnología (Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales-COMPRANET), la cual favorece el proceso de negociación y convergencia de las normas; publicando sus intenciones de compra dentro del soft ware federal.

Durante los ejercicios 2004-05, se llevaron a cabo 92 acciones de compra predominando la invitación y la compra directa reduciendo la participación de los proveedores, y limitando la distribución del recurso. En su mayoría procesos de contratación se limitaron a tomar la norma como tal, esto es, sin analizar la flexibilidad de la misma al momento de la aplicación en las diferentes etapas del proceso de compra.

El área de compras de la institución es la receptora de las propuestas o encargos de compra, de manera centralizada, sin utilizar la figura jurídica del subcomité delegando la función esencial del área y propiciando una mayor eficiencia de las mismas.

La transparencia es un factor fundamental, el DIF ESTATAL no divulga sus intenciones de compra, el conocimiento de la información hacia la sociedad se hace de la manera clásica, esto es, al proporcionar el bien público, más el valor del mismo. Las áreas de compras muchas veces son olvidadas en la Reforma del Estado, pero debe de ser un contexto actual de la transformación de la organización del trabajo de cualquier institución pública, para la ejecución de los servicios de cualquier sector.

El escenario anterior pone de manifiesto, la importancia de la función de la administración, y la poca atención de los estudios de las disciplinas administrativas. Hoy se revalúa la función de las adquisiciones porque se reconoce el impacto que tiene en la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y comercialización.

Es un principio inherente a la democracia republicana cuyo ejercicio puede inducir transformaciones positivas en las relaciones entre el estado y la sociedad. El concepto de transparencia adquiere un significado auténtico por lo general entornos democráticos donde la ciudadanía se erige en soberana y las instituciones del estado se constituyen en sus servidores.

Aunado a lo anterior la gestión de las adquisiciones públicas ha sido y es en proporción tema de primera prioridad para el gobierno del estado. La proporción de las compras y contrataciones a los proveedores en el presupuesto público es muy relevante y creciente, la eficacia y la eficiencia de las mismas son fundamentales para el logro de los objetivos de la función pública.

Hacer bien o hacer incorrectamente la función de las adquisiciones significa una buena asignación de los recursos públicos, y ello va en directo de los beneficios o detrimento de la sociedad que es donde provienen esos recursos en forma de contribuciones que fluyen hacia el estado.

Muchas veces se ha confundido que con una gestión de adquisiciones pierde el estado; el estado genera sus recursos ejerciendo su poder coactivo sobre la sociedad para financiar los bienes y servicios públicos; por lo tanto, es ésta la que recibe los prejuicios en términos de menor bienestar de los hogares y menor competitividad de la economía.

Lo anterior caracteriza brevemente las razones fundamentales por las cuales la gestión de las compras públicas debe de ser una política del estado. Sin embargo la eficiencia de las mismas no se obtiene aisladamente, sino que depende del funcionamiento adecuado de varias áreas, en particular del recurso humano.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La administración pública exige instituciones de mucha mayor calidad, actualizadas, eficientes, eficaces, conocedoras del cliente o ciudadano; con un marco regulador innovado, dotado de transparencia y legalidad. La institución que se analiza es la rectora de la asistencia social en el estado y la empresa pública con mayor inercia en el país. Como consecuencia debe de contar con procesos administrativos ágiles y eficientes apegados al estado de derecho vigente, por lo tanto surgen las siguientes interrogantes:

¿Existen diferencias entre la administración tradicional y la nueva gestión pública con respecto al proceso de compras en el DIF ESTATAL?

¿De que manera la estructura administrativa del DIF ESTATAL condiciona un enfoque “tradicional” que repercute en los criterios de transparencia, distribución del gasto y su optimización?

¿De que manera la escasa actualización en los criterios normativos y administrativos en compras repercuten en la optimización de los recursos internos?

¿Por qué el Control de gestión vigente en el sector tiene limitaciones para promover una transparencia Administrativa y Normativa?

De los anteriores problemas:

¿De que manera repercute el perfil profesional del servidor público?

Dudas personales:

¿En que etapa del proceso de compras gubernamentales del DIF ESTATAL se concentra la falta de transparencia?

1.3 OBJETIVOS

El diagnóstico nos refleja el diagrama que de manera general desarrolla el Sistema Estatal DIF dentro de los cometidos de compra, el presente estudio de caso dirige su investigación en las siguiente línea general y específica

OBJETIVO GENERAL

Desarrollar y proponer un control de gestión en los procesos de compras desde un enfoque estratégico para el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

Conocer cuál es el proceso de compras en el DIF ESTATAL, en términos de su Control de gestión, enfatizando sus alcances y limitaciones administrativas y normativas.

Proponer un modelo de gestión en los procesos de compras (DIF ESTATAL) en el cual se optimicen los recursos y se defina su transparencia administrativa y normativa

1.4 HIPÓTESIS

Debemos de contestarnos las interrogantes ya antes mencionadas, y guiarnos a las afirmaciones o negaciones que resulten del análisis del estudio de caso de los cometidos de compra de la institución

H1. El proceso de compras gubernamentales del DIF ESTATAL no es eficaz, eficiente y transparente en sus dimensiones administrativas y normativas

H2. El proceso de compras del DIF ESTATAL carece de transparencia administrativa y normativa porque no existe un control de gestión adecuado.

1.5 INDICADORES

La medición que se llevara a cabo contara con indicadores cualitativos más que numerarios, ya que deberá de evaluarse factores internos y externos de la institución, que nos guíen a una medición completa y de todo tipo de ámbitos, y así saber apreciar el desarrollo de la institución tanto del ejercicio de los funcionarios, como la percepción de la sociedad dentro del factor asistencial

A) LA ADMINISTRACIÓN INTERNA (AP)

- Optimización*
- Transparencia (procesos)*
- Eficacia*
- Rendimiento*

B) EXTERNO

- Cliente (ciudadano)*
- Legitimidad institucional*

Capítulo II

La nueva gestión pública y las compras del Estado

2.1 Las compras estatales como Política de Estado

El concepto de adquisiciones públicas es estratégico como política de estado, sometido en los últimos tiempos a una fuerte evolución, originada la reconceptualización del papel del Estado en un mundo globalizado, en donde la equidad tiene que ver con resultados eficientes en términos del consumidor final y la competitividad y la eficacia en el logro de los objetivos de las políticas hacia las cuales se asignan los recursos públicos.

En las experiencias recientes de reforma del estado en América Latina, especial importancia se le ha dado a la transformación de los regímenes de adquisiciones públicas, en particular dentro de los procesos de desburocratización y desregulación de la intervención del estado en sus relaciones con el ciudadano y los agentes económicos.

La excesiva burocratización y regulación de la función pública ha sido en los últimos años un problema permanente... éste se ha manifestado en estructuras administrativas sin jerarquía, organizaciones incapaces de establecer claramente la misión y visión de sus cometidos o de trazarse metas, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con actividades confusas, mal definidas y superpuestas. De estos problemas no escapó la política y la gestión de adquisiciones y contrataciones del Estado. La consecuencia ha sido que en la mayoría de los casos, el estado no ha sido un buen comprador o contratador, dando paso a una de las mayores inequidades. Esto contrasta con el hecho de ser una de las de la gestión pública donde con mayor profundidad se han aprobado normas, decretos, etc, desarrollando quizá con mayor precisión la cultura de la desconfianza y el formalismo característico del modelo burocrático tradicional de la administración pública.¹

El proceso de compras y contrataciones estatales han venido enfrentando una serie de disfuncionalidades que limitaron su funcionamiento ello condujo al desarrollo de mecanismos menos regulados y competitivos, que contrastaron con el centralismo excesivo de la administración donde prevalece el formalismo y el control rutinario que presume la desconfianza en la gestión de adquisiciones públicas.

¹ Olías Lima de Gete, Blanca. La Evolución de la Gestión Pública. La Nueva Gestión Pública. 1995

Esas transformaciones han permitido una gestión de compras más gerencial, basada en la eliminación de pasos y trámites, la descentralización y desconcentración de competencias jerarquías, cambiando la desconfianza de los controles por la presunción de buena fé de los actores, utilizando el poder de los cambios tecnológicos e informáticos para el desarrollo programas orientados a la eficiencia de los procesos, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad.

Los cambios en las modalidades de la gestión pública han permitido la construcción de un nuevo espacio de la acción pública, con una mayor inter comunicación con el mercado, definiendo nuevas formas de actuación del estado. En especial la simplificación y modernización de las regulaciones y restricciones que limitan el funcionamiento de los mercados, ha dado lugar a contrataciones del estado con el sector privado o con organismos públicos de distinta naturaleza, para la provisión de servicios estatales o de su prestación sin transferir la responsabilidad por el mismo.

Los nuevos paradigmas de la administración pública, concentrada en la misión de los organismos que la constituyen, los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas sobre los mismos, han venido determinando transformaciones en los sistemas de control. Estas evoluciones han dado lugar a una cultura más gerencial de la auditoria, tendiente a realizar el auto-control, el cambio del concepto de responsabilidad y del sistema sancionatorio, basados en la confianza en el funcionario o los particulares, y una mayor autonomía para desarrollar una gestión por resultados, centrando los dictámenes en la calidad de las prácticas y el control interno la administración.

La falta de confianza y de credibilidad en la transparencia de los procesos de adquisiciones y contrataciones estatales, ha seguido siendo uno de los problemas centrales de la gestión pública. Ello ha generado hechos que han conducido a una percepción social negativa sobre el estado y el funcionamiento de sus instituciones. Esa crisis de confianza tiene dos dimensiones: la que se origina en el cumplimiento de la función pública, y la que se origina en la ineficiencia en la utilización de los recursos de la sociedad.

La corrupción afecta negativamente la eficiencia del estado ilícito, y ambas, la corrupción y la ineficiencia, están negativamente correlacionadas con la inversión y el crecimiento económico, reduciendo la credibilidad en los Sistemas Administrativos y Políticos.²

La respuesta exitosa a estos problemas no esta en la profundización de una lógica asociada a un mayor imperante burocrático, que extienda los controles jerárquicos y formales, sino en la necesidad de adaptar los sistemas de control a las nuevas características de la gestión estatal, fundados en la confianza en los actores y en la calidad de la función pública.

² idem. Olías Lima de Gete, Blanca. La Evolución de la Gestión Pública. La Nueva Gestión Publica. 1995

2.2 La desburocratización de los procesos de compra y la desregulación de la contratación

La gestión de las adquisiciones públicas ha sido y es un tema de primera prioridad para los gobiernos. La proporción de las compras y contrataciones al sector privado en los presupuestos públicos es muy relevante y creciente; la eficacia y eficiencia de las mismas son fundamentales para el logro de los objetivos de la función pública.

Hacer bien o hacer incorrectamente la función de adquisiciones significa una buena o una asignación de los recursos públicos, y ello va en directo beneficio o detrimento de la sociedad que es de donde provienen esos recursos en forma de tributos, tasas y precios que fluyen hacia el estado.

Muchas veces se ha confundido que con una gestión de adquisiciones pierde el estado; este mismo genera sus recursos ejerciendo su poder coactivo sobre la sociedad para financiar los bienes y servicios públicos; por lo tanto, es ésta la que recibe los perjuicios en términos de menor bienestar de los hogares y menor competitividad de la economía.

Lo anterior caracteriza brevemente las razones fundamentales por las cuales la política de compras públicas es una política de estado. Sin embargo, la eficiencia de la misma no se obtiene aisladamente, sino que depende del funcionamiento adecuado de otros factores, en particular la de los recursos humanos.

La mayor legislación o los mejores procedimientos administrativos del proceso de adquisiciones estatales, son insuficientes sin una participación de un funcionario público jerarquizado, profesionalmente confiable y con mayor autonomía decisional, que haga más creíble la validez de su actuación, sin necesidad de estar demostrando en cada paso la honestidad de sus acciones. Los funcionarios requieren una profunda transformación para responder a las nuevas necesidades de la administración y de la gestión pública.

Las políticas de desburocratización y desregulación de los procesos de contrataciones estatales, en el marco de las reformas del estado emprendidas por los países, han atendido las distorsiones de una administración pública excesivamente centralizada, autoritaria y formal donde han predominado las trabas y las desconfianzas más que la penalización de las malas gestiones.

Ello ha producido confusiones que tendieron permanentemente a dejar de privilegiar los principios fundamentales de la administración pública de eficacia, eficiencia y economía en la asignación de los recursos, para obtener los mejores resultados del punto de vista del usuario final de los servicios públicos, es decir, el ciudadano.

La desburocratización del proceso de compras y la desregulación de la contratación de cometidos públicos, han sido los instrumentos concretos que se han utilizado en los procesos de reforma de las adquisiciones estatales, en el entendido de que actuando sobre la burocracia y las regulaciones excesivas, se están neutralizando las causas principales de sus disfuncionalidades.³

La utilización de esos instrumentos se corresponde con los cambios en el papel de la gestión del estado, que ha venido evolucionado de la prestación directa a la prestación indirecta y regulada de cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada a las trasferencias de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios.

Actualmente satisfacer el interés general supone reconstruir el espacio de la acción pública, con una mayor interacción entre el estado y el mercado, entre lo público y lo privado, cuyos límites están variando, definiendo nuevas formas de actuación del Estado. A través de la desburocratización de los sistemas de compras estatales se ha tendido a atacar las rigideces que coartan la iniciativa de los funcionarios, el centralismo excesivo que privilegia lo rutinario ante lo sustantivo, el ritualismo y la formalidad de los trámites y los sistemas de control basados en la presunción preventiva de la irregularidad. A través de la desregulación de las contrataciones públicas se han incorporado los cambios del papel tradicional del estado en la sociedad. Esos cambios en la solución de las llamadas fallas de mercado que justifica la intención directa o indirecta a través de regulaciones del estado en la economía, han dado lugar a amplias discusiones que han reafirmado una gran conclusión: así como el mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas dadas determinadas circunstancias, (existencia de agentes con poder de mercado, existencia de problemas de monopolios naturales, problemas de riesgo moral y selección adversa asociados a problemas de información, externalidades, existencia de bienes públicos, etc.) la acción del estado promoviendo el acercamiento a situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones aun menos eficientes.⁴

³Cobas, Eduardo. Organización de los Estados Americanos, INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, (2002) Las Adquisiciones Públicas y la Reforma del Estado. Uruguay. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

⁴ **idem.** Cobas, Eduardo. Organización de los Estados Americanos, INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, (2002) Las Adquisiciones Públicas y la Reforma del Estado. Uruguay. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

2.3 Los problemas éticos y eficiencia

La gran mayoría de los estados de la región se encuentran abocados al logro de una mejora en la eficacia y eficiencia de la Gestión Pública. Especial importancia dentro de esos procesos está la optimización de la gestión de compras estatales, con una incidencia fundamental en aquella.

Los diversos regímenes de adquisiciones estatales han sido administrativos, es decir creados por reglamentos y decretos, muchas veces tendientes a resolver problemas aislados, con el objetivo de posibilitar la corrección y ética.

Ese objetivo loable, en gran parte de los casos se transformó en una legitimación de un accionar de la burocracia estatal que, a través de las regulaciones, se transformó en un mecanismo de coerción que, en nombre del control y la moral, limitó en exceso la creatividad y la iniciativa, estirando las líneas de decisión dentro de un centralismo excesivo, creando una estructura que pierde los objetivos y es incapaz de establecer metas, haciendo prevalecer la administración a través de un formalismo rígido y el control interno y externo que presume la deshonestidad en vez de los resultados de la gestión de compras.

Esos problemas condujeron a un proceso de adquisiciones estatales lento, con un exceso de trámites, característico de una legislación rígida basada en la desconfianza al funcionario. Ello redundó en una inadecuada información y transparencia de los precios, de las características de los bienes y servicios adquiridos por el estado y reducir en el libre acceso de los proveedores y la calidad de las ofertas. En forma paralela, la gestión pública se desarrolla sin una planificación de la función de compras, en la mayoría de los casos con la inexistencia de una programación de caja o de la tesorería general que dé celeridad a los pagos y reduzca los sobreprecios, con controles internos inadecuados o inexistentes.

Todo ello ha significado una mayor pesadez del proceso de compras y, en especial del sistema de licitaciones públicas -que constituye la mayor parte de las compras estatales- aspecto que estableció dudas sobre la bondad material de sus garantías.

Las características de los procesos de licitaciones públicas de la explotación o de la prestación de servicios públicos por parte del sector privado, que introdujo el nuevo papel del estado y del mercado referido anteriormente, requirió el desarrollo de nuevos mecanismos menos regulados y más competitivos que enfrentaron la poca transparencia de los procedimientos administrativos excesivamente burocráticos.

Por otra parte, durante los últimos 20 años los gobiernos han venido aplicando, con diverso grado de intensidad, la computación a sus trabajos, desarrollando sistemas de procesamiento de datos para satisfacer sus necesidades de conocimiento y rapidez. En el campo de las adquisiciones estatales, existió un sesgo permanente a la utilización de sistemas propietarios, o sin serlos, tendientes a cementar viejos procedimientos, procesos y formas organizacionales, desarrollando programas ("software") que agregaron dificultades a la planificación y a la operación de las compras.

El funcionamiento de los sistemas de adquisiciones públicas evidencia, además, una debilidad de liderazgo, en la medida que normalmente no existe un responsable claro y definido sobre el funcionamiento y la modernización del mismo, no teniendo encargados gerenciales permanentes, haciendo descansar en demasía su correcto funcionamiento en los sistemas de control enfocados más a un contralor de la legalidad y de las actividades que a la eficiencia. Ello ha provocado insuficiencias en materia de asignación de recursos y de medios suficientes en el sector público, para ejercer y capacitar en esa función estratégica.

Por último, la aparición cada vez más frecuente de abusos de poder, irregularidades y violaciones de la disciplina administrativa y de la transparencia de las actuaciones en la utilización de los recursos públicos (corrupción), viene agregándose a las imperfecciones en el funcionamiento de los sistemas de adquisiciones estatales.

Las disfuncionales resumidas anteriormente que caracterizan al sistema de compras y contrataciones estatales, requieren de cambio que redefina su misión dentro del sector público adecuado a un funcionamiento más gerencial de éste, basado en una reformulación profunda de sus cometidos así como de las estructuras organizacionales que los ejecutan, reestableciendo los equilibrios que deben darse entre los intereses de los beneficiarios finales de los servicios públicos y los de la administración.

El comité ejecutivo de la reforma del estado ha establecido dos principios básicos, para la reestructuración de los procedimientos de contrataciones publicas:

a. Funcionamiento más gerencial del sector público: Reestructura de la gestión tradicional de las compras estatales. (CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN)

Los principios clásicos fundamentales de las adquisiciones públicas -publicidad, igualdad de los proponentes y competencia- deben actualizarse y simplificarse, desarmando los excesivos trámites, de forma de reducir el desaliento y el establecimiento de verdaderas barreras a la entrada de oferentes.

Esto ha dado lugar a la incorporación de nuevos principios en el sistema de compras estatales basado en:

- La eliminación de pasos y trámites, optando por la rapidez y tratando de evitar seguir ciertas formas sin razones sustantivas, que imponen costos excesivos y reducen notoriamente la tolerancia de los consumidores de bienes y servicios públicos por las burocracias;
- La descentralización territorial de las decisiones, la desconcentración de funciones operativas y de gestión y la delegación de competencias y autoridad;
- La flexibilización de los procedimientos para la presentación de propuestas, buscando más la creatividad y bondad del producto o del proveedor, que la aprobación de un sistema excesivo de salvaguardas que se ha convertido en formas modernas de cerramientos del mercado y de la falta de competencia;
- Cambiando la desconfianza preventiva de los controles por la presunción de veracidad o buena fé, confiando en la gente y en su declaración jurada;
- Utilizando el poder de la tecnología de la información y de las comunicaciones como una de las llaves fundamentales para la transformación de la gestión pública y de la forma que la función de compras es prestada; la noción de un gobierno electrónico e interconectado intra e inter organizaciones e instituciones, a nivel internacional, nacional, regional y local; transformándose en la columna vertebral de los servicios públicos, accediendo a los recursos y conocimientos informáticos en forma- la colectiva y desde cualquier localización; buscando como resultado programas diseñados más hacia la eficiencia de los procesos, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad, que a las viejas estructuras o a la conveniencia de los servidores públicos;

A modo de ejemplificación, en la introducción de instrumentos de modernización y reforma de los sistemas de adquisiciones públicas se destacan:

- La redefinición de ordenadores primarios de las contrataciones, acercándolos directamente a la función de compra específica, delegando atribuciones y competencias;
- La flexibilización del contenido de los pliegos, simplificando las publicaciones y la extensión de la información requerida;
- La introducción de procedimientos de licitación abreviada y establecimiento de nuevos topes para las licitaciones públicas, permitiendo las compras fraccionadas cuando se considera conveniente para la función pública;

- La ampliación de las causales de la contratación directa, en especial en los casos de licitaciones desiertas, así como en la introducción de regímenes especiales de contratación para lograr una mayor adaptabilidad a las características diferenciales de los mercados o de los propios bienes y servicios cuando así se requiere;
- La simplificación y flexibilización de las garantías requeridas;
- La diferenciación del régimen de contrataciones de las empresas públicas que enfrentan nuevas situaciones de mercado, con las contrataciones de la administración pública;
- La introducción de la reforma tecnológica de la informática y de las comunicaciones en la preparación de pliegos, la preparación y presentación de las propuestas y su análisis.
- La readecuación de los mecanismos de negociación y de pago, eliminando o reduciendo las formalidades para gastos menores, introduciendo la modalidad de anticipos, pagos al contado y la delegación de atribuciones no privativas a ordenadores de gastos;
- La autorización de compra directa de inmuebles, la simplificación de las decisiones sobre arrendamientos, la permuta de bienes la autonomía en el manejo registrado de las donaciones;
- La construcción de mesas de precios referenciales conectados informáticamente y de registros generales de proveedores;
- La modificación de la función del auditor, cambiando la cultura del "check-list" por una de control de la eficiencia de la gestión de compras, promoviendo el autocontrol, la administración, buscando mayor autonomía contra mayor responsabilidad;
- El establecimiento de manuales procedimientos, estándares y servicios de control de calidad de las compras; entre los más destacables

b. Los cambios en la gestión de adquisiciones públicas originados en el nuevo papel del estado y el mercado en la provisión de cometidos y servicios públicos

La simplificación y modernización del conjunto de relaciones y restricciones que limitan el libre funcionamiento de los mercados, ha sido una de las áreas de reforma de los sistemas de compras estatales principalmente en los procesos de contratación con el sector privado u otra organización pública de la provisión directa de cometidos públicos o de la forma de prestarlos sin transferir la responsabilidad por el mismo, que antes realizaba una repartición del estado.

La utilización de las fuerzas del mercado para la entrega más eficiente y equitativa de los bienes o servicios públicos a los ciudadanos, reduciendo los costos y ampliando su acceso, al mismo tiempo que se mantiene la protección del interés público, ha adquirido varias modalidades:

- Concesión (contracting out): implica transferir la operación de una función a un contratista por un tiempo determinado, sin transferir la responsabilidad por la misma;
- Contratación de servicios con terceros (outsourcing): implica adquirir un servicio bajo contrato con una organización externa al sector público;
- Descentralización: transferir responsabilidades nacionales a otro nivel del gobierno a las empresas públicas;
- Contratación con funcionarios o ex-funcionarios públicos (employee takeover): implica un acuerdo de contratación entre el gobierno, un empleado o grupo de éstos que permita entregar un servicio del gobierno como un contratista privado o para obtener una licencia para un activo de este;
- Asociación (partnering): implica un acuerdo de colaboración entre dos o más partes basados en intereses comunes, con claros objetivos, términos y condiciones que protejan el interés público;
- Privatización: implica transferir la propiedad estatal de una empresa pública, holding o servicio público a inversores privados cuando no existen razones de interés general para retenerlo dentro del gobierno;
- Regulación: establecimiento obligatorio de reglas mandatorias que prohíban o requieran acciones específicas en determinadas circunstancias.

2.4 Las nuevas modalidades de la gestión pública

El Estado de finales de siglo ha adquirido una nueva dimensión: requiere una gestión más eficiente y eficaz, que suponga un crecimiento equilibrado, busque la equidad y reduzca las desigualdades, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y la sustentabilidad de las políticas.

La importancia de lograr ese estado, implica la superación de varios paradigmas: por un lado, la visión de un modelo de estado onnipotente e interventor, basado en la posibilidad de realizar todo, dentro de una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público suponiendo una definición infinita de bien público y de que su provisión debía realizarse a través de la contratación de más funcionarios públicos; y, por otro lado, superar la visión de un estado anoréxico, basado en el postulado que cuanto más mercado y menos estado mejor.

La visión de "cuanto" Estado que privilegia su reforma por el tamaño, se ha sustituido por la de "qué" estado se requiere, aceptando que este puede constituirse en un instrumento fundamental del reto modernizador de estos tiempos. Seguramente esa nueva institucionalidad y los nuevos roles, significarán un estado menor, más gerencial y más inteligente y eficiente.

De esa forma ha surgido una nueva cultura de estado basado en la valoración de una serie de principios orientadores de su nueva gestión al servicio del interés general. Entre éstos se destacan:⁵

- La redefinición explícita de la razón de ser de cada organismo público, basado en la existencia de una dirección estratégica del país con amplio consenso, que se exprese en objetivos y metas representadas en indicadores de gestión concretas, en donde se definan los beneficiarios las prioridades y los plazos para el logro de los resultados;
- La modificación de los procesos presupuestarios ligados a esos objetivos, con productos medibles y evaluables;
- La revisión del concepto de gestión pública, en donde la rentabilidad de los bienes y servicios públicos tienda a la rentabilidad de toda la economía y que los indicadores de productividad pública se acerquen a los internacionales; elevar el valor fundamental de hacer bien las actividades y procesos, valorando el producto público, modificando el carácter de subsidiaridad del mismo;

⁵ Ruano de la Fuente, José M. (2001), *"El control de la Gestión en las Organizaciones Públicas"*, Madrid.

- La incorporación a la toma de decisiones del enfoque de satisfacción de usuarios finales en un tránsito hacia una cultura de servicio al ciudadano, cambiando la relación asimétrica predominante hacia el funcionario público, cualquiera que fuera su posición jerárquica;
- La modernización de los cometidos públicos y de la forma de prestarlos en función del interés público, que incorpore los nuevos bienes públicos que se requieren como consecuencia de los procesos de globalización e integración de las economías;
- La valorización de la función pública, jerarquizando y profesionalizando a sus funcionarios, cambiando progresivamente la idea de lealtad por estabilidad en el empleo a una de competitividad para el cargo público, recuperando la idea de organizaciones centradas en personas y de jerarcas de distintos niveles, con capacidad y convencimiento para un esfuerzo común de calidad.
- La simplificación del control, privilegiando la confianza en la gente y el funcionario, enfatizando el auto-control y la mayor responsabilidad contra una mayor autonomía en la gestión;
- El cambio en la relación controlador-controlado, elevando la figura de la rendición de cuentas por resultados ("accountability"), periódica y transparente, recogiendo lo que la ciudadanía piensa y opina sobre lo hecho por el sector público, fortaleciendo el objetivo de una ciudadanía informada.

2.5 El dilema del control y la necesidad de un nuevo concepto de responsabilidad del Estado y los funcionarios

Los administradores del sector público - como consecuencia de los nuevos paradigmas de la gestión estatal concentrada en la misión , los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas sobre los mismos- requieren una transformación en los sistemas de control, aspecto que viene dando modificaciones en las funciones de auditoría y evaluación.

La tendencia a reforzar el concepto de rendiciones de cuentas de los organismos y jerarcas públicos, ha determinado cambios en la gestión de control, que progresivamente pasa de una auditora de observación y vigilancia a una auditoria del control interno de cada organismo público; de la evaluación como instrumento de análisis a una vinculada con la formulación de políticas y el desarrollo de la gestión (control de gestión); y de informar sobre la utilización de insumos y el cumplimiento de actividades a los informes orientados a demostrar la bondad de los resultados obtenidos.

La función de auditoria tiende a convertirse en el examen y el análisis sistemático e independiente de las operaciones públicas, incluidas las administrativas, con el objeto de informar a la administración y a la población de la eficiencia, eficacia y economía de las prácticas y controles de la gestión.

Esa nueva cultura gerencial de la auditoria tiende a realzar el auto-control, desarrollando el concepto de confianza o de buena fé en el funcionario como responsable del interés público y en los particulares cuando prestan servicios o cometidos estatales. Las nuevas modalidades de intervención del estado y del mercado en el espacio de lo público, define a la satisfacción del interés general como una función colectiva. La responsabilidad basada en la presunción de la buena fe y la confianza, conduce a transformar la función de control otorgando una mayor autonomía a la gestión contra una mayor responsabilidad por los resultados de la misma, en base a sistemas de información que permitan la rendición de cuentas del cumplimiento de la misión y las metas comprometidas.

Ese nuevo concepto de control parte del reconocimiento de su relación con un nuevo concepto de responsabilidad y de sistema sancionatorio -personal e institucional- basados en una gestión pública por resultados. La función de control externo evoluciona de una de vigilancia y de co-administrador (basada en controles previos, concomitantes y posteriores) a una con mayor presencia posterior y selectiva para asegurar la calidad del control interno de cada unidad pública, evitando ser un factor de demora de la administración.

La superación del dilema de cambio del concepto de control, esta creando una mayor confianza en la transparencia de los gobiernos y de los esfuerzos de reforma del sector público, al mismo tiempo que contribuyen a aumentar la responsabilidad y hacer más eficaces las acciones públicas.

2.6 El control de la gestión pública y los procesos de compras Estatales

El control creíble del proceso de adquisiciones y contrataciones estatales, o más bien, de las imperfecciones de ese proceso, es uno de los problemas centrales que trata de resolver la política de reforma administrativa del estado.

Esos problemas - manifiestos en otros procesos estatales- fundan una percepción social negativa sobre el estado y el funcionamiento de sus instituciones.

Esa crisis tiene dos dimensiones: por un lado, la que se origina en la utilización abusiva del poder, con diversos grados de ilicitud al generarse el incumplimiento de normas jurídicas (corrupción); y, por otro lado, la que se genera en la utilización legítima del gasto público, generalmente creciente, en cometidos no sustantivos del estado o aplicados en los cometidos sustantivos pero con poca disciplina, provocando distorsiones en el cumplimiento de los objetivos de la función pública (ineficiencia).

En la opinión pública se unen ambas percepciones, la de corrupción e ineficiencia, la de abuso y la de irregularidad, desmintiendo una idea de escasa disciplina y claridad en la utilización de recursos públicos con inequívocos impactos en el debilitamiento de la gobernabilidad.

En los últimos tiempos, esto ha sido objeto de estudio por la economía por su impacto significativo en el crecimiento económico. La conclusión de estos estudios y análisis han sido: la corrupción afecta negativamente la eficiencia del estado y las dos, corrupción e ineficiencia, están negativamente correlacionados con la inversión y el crecimiento.

Un programa económico exitoso y sostenible, requiere una reforma administrativa del estado y del sistema político, que erradique la corrupción y focalice la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, reduciendo la obsolescencia y la baja productividad de los sistemas e instituciones, aumentando la credibilidad en los procesos administrativos y políticos.

Esos problemas, brevemente descritos, han generado respuestas tendientes a fortalecer los controles jerárquicos y aprobar nuevas normas y reglamentaciones, aumentando la desproporcionabilidad de los efectos contraproducentes señalados anteriormente, como una lógica asociada a un mayor imperativo burocrático.

A medida que los procesos de adquisiciones públicas -u otros procesos estatales- crecen y se diversifican, se llega a un límite en el que la excesiva jerarquización y centralización es incapaz de controlar, perdiendo eficacia, los controles basados en la supervisión directa o en la reglamentación amplias de las actividades. En esos casos, mantener el control requiere otros caminos que se adapten a las nuevas condiciones, como lo son por ejemplo, la estandarización de criterios frente a problemas similares; el establecimiento de resultados y de los recursos para lograrlos; la jerarquización de la carrera administrativa de los funcionarios involucrando la recalificación, la programación estratégica y los incentivos al logro de las metas trazadas.⁶

Insistir en transitar los caminos tradicionales del excesivo control jerárquico provoca un mayor trabajo de los centros decisionales incapaces de controlar la corrección de todos los casos, generando como resultado la discrecionalidad, la falta de información y la percepción por los beneficiarios de sistemas de control ineficientes o injustos, con grandes posibilidades de confundirse con comportamientos no fundados en la buena fe.

2.7 Marco Jurídico

La función de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y servicios por parte de la administración Pública Estatal es regulada de manera expresa por una serie de dispositivos legales que van desde, disposiciones jurídicas de carácter constitucional, hasta ordenamientos de tipo administrativo.

La carta magna es el ordenamiento jurídico que constituye al estado, determina su estructura política, sus funciones y sus características, los poderes encargados de cumplirlos, los derechos y obligaciones y el sistema de garantía necesarios para el mantenimiento de la legalidad.

Las leyes por su parte, son normas jurídicas de tipo obligatorio y la aplicación general dictadas por el legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Los ordenamientos son producto de un proceso legislativo, que emana de la constitución y tienen una materia reservada, que solo ella puede regular, como es el caso de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

⁶ **idem.** Cobas, Eduardo. Organización de los Estados Americanos, INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, (2002) Las Adquisiciones Públicas y la Reforma del Estado. Uruguay. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

Los reglamentos u ordenamientos constituyen un grado inmediato inferior en jerarquía respecto a la ley, en ellos se continua ulteriormente el proceso de creación de derecho, por lo que no pueden utilizarse ni para reformar, ni para modificar las leyes mucho menos para dictar normas en contradicción con ellas, dado que este conjunto de normas de tipo obligatorio y de carácter general son emanadas del poder ejecutivo y son dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

En este sentido, la adquisición y arrendamientos de bienes muebles, así como la contratación de servicios que realizan los órganos que integran el poder ejecutivo de la unión. Se encuentran tuteladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en efecto el 28 de diciembre de 1982 el diario oficial de la federación publicó el decreto que modificó el contenido y alcance del artículo original. Se instituyó un precepto básico que es el siguiente:

“ Los recursos económicos de qué disponga el gobierno federal y el gobierno del distrito federal, así como sus respectivas administraciones públicas para estatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados ”

La acción de gobierno permitió elevar a rango constitucional la materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza. Este precepto constitucional establece que dicha actividades deben de realizarse dentro de un marco de actuación que asegure al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En el orden jurídico mexicano de las leyes derivan un conjunto de disposiciones complementarias, cuyo contenido da cuenta para un estudio aparte y más amplio. Para los fines de este trabajo se abordan a continuación las disposiciones generales que regulan la organización de la administración pública y su competencia en el manejo de los recursos materiales. Así mismo se describen aquellas disposiciones específicas que dan un sentido integral al marco regulatorio de la administración de los recursos materiales en el sector público.

Como el marco regulatorio nos marca la supremacía de nuestra constitución como su característica principal soberana, enseguida describiremos el marco jurídico que norma la administración de los recursos materiales en el Estado de Baja California.

Capítulo III

Análisis de la institución y sus procesos

3.1 La administración tradicional y la nueva gestión pública del Sistema DIF

El gerencialismo clásico como sistema socio-técnico se articula sobre la base de una premisa de partida: *la separación entre el ámbito de la acción y el de la decisión o entre aquellos que toman las decisiones y aquellos que las ejecutan*. El punto de arranque inicial se complementa con una afirmación subsidiaria que abre la puerta a la innovación tecnológica de la administración: *la empresa y las administraciones públicas son organizaciones jerárquicas y piramidales donde se puede distinguir claramente entre los que toman las decisiones y los que las ejecutan*. Bastará solamente trazar una línea divisoria entre unos y otros, para sentar las bases de la homologación estructural entre la empresa y la administración.

A los datos anteriores hay que añadirle las presiones culturales, como son: el descontento ciudadano que mide los servicios públicos con criterios de mercado. La ampliación y fragmentación de la demanda, que acompaña la extensión de la democracia y la expansión del estado de bienestar. La otra gran influencia tiene que ver con la amplia difusión de la llamada revolución gerencial, en la que se entrecruza cierto número de creencias acerca de las posibilidades de conseguir resultados mediante el uso de técnicas apropiadas, y la disponibilidad de un elenco de instrumentos susceptibles de utilización en las más variadas circunstancias.

El incremento de las funciones asumidas por el estado o institución pública que es característica del estado de bienestar, en su intento de asegurar a todos los ciudadanos ciertas condiciones de vida, y el crecimiento paralelo de la complejidad y tecnificación de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos pusieron de manifiesto ciertas necesidades tecnológicas que trascendían el marco de la burocracia y la rutina administrativa. Una de las respuestas a estas carencias va ser la emergencia de un sector público importante, de dimensiones variables también según el estado que se trate, que se acoge a los modos de gestión propios del sector privado con la sólida razón de que los fines que persiguen (interventores, de servicio o de carácter industrial y comercial) requerían una flexibilidad similar a la que goza la empresa privada. Por consiguiente el SISTEMA ESTATAL DIF ha evolucionado en ámbito espacial y funcional y de gestión en el afán de asegurar la prestación de sus servicios, a esto no escapa interiormente de la institución el tema de las adquisiciones de los diferentes servicios; las cuales han necesitado de un crecimiento técnico y tecnológico que focalice los objetivos de compra de la empresa pública.

Ahora bien, la nueva gestión pública conlleva a la empresa pública a encontrarse con un nuevo paradigma, propone una transformación radical del ámbito público. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia debe de incorporar las nuevas propuestas de la nueva gestión pública como son:

- a) *Eliminación de jerarquías aplanadas: eliminar la sobreabundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias, el sistema de compras de la institución de operar bajo tareas específicas y nuevas responsabilidades, con una coordinación estrecha por el tipo de estructura organizacional.*
- b) *Desburocratización y competencia: el modelo de gestión que debe de adoptar el SISTEMA DIF es de liberar el pesado lastre del procedimiento, el formalismo y la irresponsabilidad del burocratismo, que si en determinado momento histórico aseguraron la regularidad y la estabilidad en la prestación de servicios públicos, en la actualidad son un lastre. La competencia debe establecerse implicando una institución eficiente y triunfadora.*
- c) *Clientelización: EL SISTEMA DIF debe de convertir los servicios públicos en servicios al público, donde cada ciudadano pueda transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad y sus preferencias.*
- d) *Una nueva responsabilidad del servidor público: donde sean directamente responsables ante el órgano fiscalizador legislativo, sin ningún intermediario.*
- e) *Empleados públicos: se les anima a crear el valor público, en términos de responsabilidad, asunción de riesgos, mejora continua, flexibilidad, movilización, versatilidad competencia están en la propuesta de la nueva gestión pública para los empleados públicos.*

3.2 La Institución en la Administración

Estado al igual que muchas organizaciones requiere de una estructura organizacional para operar y cumplir con sus funciones. Por tanto, el Estado esta organizado en tres poderes: Ejecutivo; Legislativo y Judicial. Y haciendo énfasis en el primero el cual cuenta con su propia estructura que le permite realizar, por medio de los elementos, humano, material, y financiero la función administrativa, se convierte en nuestro objeto de estudio, para profundizar en el funcionamiento de la Administración Pública, utilizando varias formas de estructuración las cuales se vinculan a las necesidades y fines que se proponga la Administración satisfacer.⁷

⁷ Delgadillo Gutiérrez, I. Humberto y Lucero Espinosa, Manuel(2000). *Compendio de Derecho Administrativo*. México

Tomando en cuenta que las formas más conocidas en que se organiza la Administración Pública son: la *centralización*, la *desconcentración* y la *descentralización*; en las que las dos primeras se refieren a una administración directa por parte del Estado, compuesta generalmente por órganos ubicados en un orden jerárquico; la descentralización viene como una forma de organización que de una manera indirecta presta los servicios públicos para la cual fue constituida y la desconcentración, considerada como una técnica administrativa, como una forma que puede darse tanto en la centralización, como en la descentralización administrativa.

Nos referimos a este concepto por la situación que guarda la institución en cuestión, esta figura administrativa únicamente en su concepto administrativo, evitando otros conceptos como la descentralización política, el cual requiere de un estudio más amplio y doctrinal.

La descentralización, según estudios realizados, se entiende como lo opuesto al centro, lo cual en la administración pública que rige en nuestro País, sería aquella que va del centro a la periferia.

En la descentralización administrativa se da la relación jerárquica entre el titular del órgano descentralizado y el titular del Ejecutivo o de la Secretaría de Estado, presentándose vínculos que hacen manifiesta esa relación de jerarquía y de subordinación, como son el poder de nombramiento, de mando, revisión, decisión, etc. Por tanto, la descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.⁸

Por su parte, la descentralización la define como aquella que se expresa por medio de los organismos que son creados por leyes o decretos con el fin de proporcionar un servicio público; o para la obtención o aplicación de recursos en materia de seguridad social. Dichos organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Se trata de entes jurídicos diferentes que por necesidades técnicas, administrativas, financieras o jurídicas, son creadas para la realización de actividades especiales, que no es conveniente realizar mediante la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente.

⁸ Acosta, M (1990) *Teoría General del Derecho Administrativo*: México. Ed. Porrúa. Novena Edición

En referencia a este concepto exponiendo que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

La naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.

3.3 La licitación

Expresar que el término licitación se le ha usado de diversas maneras al confundirla con los términos de concursos o subastas, y estimarlos como sinónimos, los cuales contienen significados diferentes.

Licitación, nos dice es la acción y efecto de licitar, y licitar (del latín licitar) ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda

Al definir el concepto de licitación, también se considera necesario definir los conceptos de licitante y licitador, para ello recurrimos a los primeros autores ya mencionados que nos dicen que licitante significa que "lícita" y licitador es el que "lícita". Dentro de la Administración Pública, la dependencia u organismo público ejecutor de los recursos que se le han asignado en el presupuesto, es el que licita, es decir el que lleva a cabo el proceso de licitación que le impone la ley respectiva.⁹

Los que licitan son los que ofrecen al Estado los bienes o servicios, o bien el constructor propietario de una empresa constructora de una obra pública. Así tenemos que licitante es el que invita, a través de una convocatoria, a la acción de licitar o sea, el Estado a sus órganos que llaman a licitación

Resumiendo tenemos que licitante es el Estado o bien sus organismos, y licitador es el que ofrece, el que formula una determinada oferta a propuesta.

De acuerdo a este punto de vista y aplicando la ley que regula las licitaciones, sea de obras públicas o de adquisiciones, es un procedimiento administrativo mediante el cual la dependencia convocante opta por la persona física o moral que haga u ofrezca las condiciones más favorables al Estado.

⁹ Gutiérrez y González Ernesto. (1993). *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. México.

La licitación pública presenta las siguientes características:

- 1. Se compone de una serie de etapas contempladas en la ley.**
- 2. Por medio del procedimiento de licitación el Estado pretende seleccionar al operante (persona física o moral) más idóneo con el cual celebra el contrato respectivo.**
- 3. El Estado selecciona al licitador que haga la oferta que más le conviene. En este sentido es conveniente observar que la administración pública efectúa un llamado general a todo interesado por medio de una convocatoria, para que aquel que lo desea formule su oferta y si procede se lleve a cabo la contratación.**

Los ofertantes tienen la obligación de formular sus propuestas con la seriedad debida y el Estado debe resolver y aceptar la que resulte ganadora y que le sea conveniente, es decir debe aceptar aquella que reúna las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, eficiencia, eficacia y honradez.

3.4 Naturaleza y fines jurídicos de la licitación.

La licitación pública trata de encontrar, como una finalidad la moralidad en los procesos de licitación, evitar que se puedan dar actos de corrupción, como puede ser la complicidad entre funcionarios y contratistas o proveedores del Estado los cuales puedan conducir a viciar el proceso y que por tal motivo, se declare la nulidad del mismo, incluso de aquellos contratos que se hubieran celebrado en contravención de las normas que los regulan, debiendo fincar por estas razones, las responsabilidades administrativas a todo aquel servidor público que hubiere incurrido en acto de corrupción.¹⁰

La ley que regula los procesos de licitación señala determinados principios que son fundamentales en la ejecución de las acciones que se realicen como son: la concurrencia, la igualdad, la publicidad y la oposición o contradicción; la alteración de éstos hace que el proceso licitatorio se vicie y que por lo mismo se le declare nulo por el servidor público que preside dicho acto de licitación.

La administración pública procura a través de las licitaciones lograr una mayor concurrencia, esto es, un mayor número de ofertas, lo que le permite obtener las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás elementos señalados en el artículo 134 de la Constitución Federal.

En este contexto, la convocatoria que emita la dependencia licitante debe efectuarse y publicarse oportunamente en el Diario Oficial de la Federación y en uno de mayor circulación del lugar en que se vaya realizar la licitación.

¹⁰ **Idem.** Delgadillo Gutiérrez, I. Humberto y Lucero Espinosa, Manuel(2000). *Compendio de Derecho Administrativo*. México

Toda licitación pública debe darse a conocer a la comunidad con el propósito de que todo interesado pueda participar en el proceso de licitación y ofertar los bienes o servicios que sean propios de su profesión, oficio o negocio al que se dedique.

Esta etapa del proceso tiene como finalidad que el Estado u organismo seleccione la oferta más adecuada, es decir, la del precio más bajo. Sin embargo, esta condición puede ocasionar que, si bien el precio más bajo no afecta a las finanzas públicas, cuando menos aparentemente, si puede ser causa de serios problemas, que a posteriori, sean causa de que la obra, servicios, etc, se paralicen o detengan indefinidamente por razones propias a la empresa o negocio, responsable de su ejecución lo que al final traería como consecuencia que los costos se eleven muy por encima de lo presupuestado originalmente, debido al índice inflacionario que prevalezca en el momento en que se tengan que efectuar los ajustes de costos.

Las condiciones en que se efectúan las licitaciones públicas tratan de encontrar un proceso, que a la vez que sea transparente, eviten cualquier acto de corrupción que pudiera presentarse.

En éste sentido, es que la normatividad en vigor contempla mecanismos y figuras jurídicas, como la nulidad absoluta, la inconformidad del acto administrativo ejecutado, o bien del proceso de licitación con el propósito de que el licitante afectado por el acto del servidor público, pueda actuar en defensa de sus derechos violentados con una mala actuación de quien es responsable de la licitación pública (Delgadillo y Lucero; 2000).

3.5 Principios que rigen a la licitación.

La licitación pública comprende cuatro principios que son:

- a) La concurrencia.
- b) La igualdad.
- c) La publicidad.
- d) La oposición o contradicción.

La Concurrencia. Este principio se refiere a la libertad que tiene todo licitante de poder participar, con sus ofertas, a la licitación pública convocada por la Administración Pública, para que de esta manera el órgano que convoca, asegure una mayor participación, la que se traduce en un mayor número de ofertas, y de esta manera tener una más amplia selección y elegir las mejores condiciones de precio, financiamiento, calidad y oportunidad.

En este sentido, se deberá efectuar una convocatoria en el Diario Oficial y en los medios de mayor circulación con el fin de que todo interesado pueda participar.

Igualdad. En todo proceso de licitación se busca la moralidad y transparencia administrativa que permite que quienes participan la hagan en un plano de igualdad de condiciones, sin privilegios ni apoyos discrecionales que conduzcan a otorgar o colocar a un licitante en un nivel favorecido respecto a los demás.

El principio de igualdad permite que el Estado o Entidad Pública, seleccione de entre todas las ofertas, aquella que le garantice ser la más baja y que se haya ajustado a las bases de la licitación correspondiente.

La igualdad a la que deben quedar sometidos todos los participantes, rige en todas las etapas del procedimiento licitatorio, desde las indicaciones comprendidas en la convocatoria, bases, junta de aclaraciones, hasta la adjudicación del contrato, sin que se otorguen favores de ninguna especie para nadie.

Las ofertas que se formulen deben ser secretas en sobre perfectamente cerrado sin posibilidad de que pueda ser abierto y consecuentemente, alterar alguna propuesta lo que traería como consecuencia que se impugnara el acto de licitación, y de probarse el acto violatorio, la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes y la nulidad del procedimiento licitatorio.

La publicidad de la licitación debe comprender las diversas etapas del procedimiento o cuando menos las más trascendentes, ya que esta forma parte importante del proceso de licitación. La apertura de la oferta, la cual se realiza en sobres cerrados, deberá efectuarse en audiencia pública, con el fin de dar a conocer a todos los que participaron el contenido de estas, ya que no se encuentra permitido que dicho acto de apertura, se efectúe en forma privada, pues esto acarrearía la desconfianza de los demás participantes, por carecer de transparencia.

Posterior a la apertura de las ofertas se efectúa el dictamen y la evaluación de estos, los cuales tienen que realizarse en forma privada, pues esta etapa del proceso requiere de la mayor discreción y constituye un acto interno de la administración pública.

La oposición o contradicción. Este principio tiene que ver con la garantía constitucional señalada en el Art. 14 de la Constitución Federal que dice "... nadie podrá ser privado... de sus propiedades, posesiones, o derechos, si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Esta disposición legal, señala el marco jurídico dentro del cual se debe desarrollar el proceso de licitación, ya que permite, la intervención de los licitantes en las controversias que se presenten, como causa de una afectación a sus derechos de concursante o licitante, dándole la facultad para defender su propuesta de las demás que estén en contravención de la propia.

Es frecuente que durante el proceso de licitación, se presenten intereses encontrados lo que da motivo que los particulares participantes presenten impugnaciones, demandando tener un mejor derecho que su contraparte. Estas contradicciones obligan a la administración pública a asegurar, que la participación de todos los interesados se den en un plano de igualdad, a través de correr traslado de cada impugnación al particular ofertante atacado por su impugnador.

En éste proceso de legalidad permite que la Administración Pública mejore su eficiencia ya que al presentarse demandas o impugnaciones contra actos de su contraparte o del órgano licitador, hará que se cuente con mayores elementos racionales que permitan una mejor decisión, en beneficio de los intereses de la sociedad.

3.6 Etapas de la licitación pública

Los denominados concursos de obras o adquisiciones públicas, es decir, las licitaciones públicas, constituyen uno de los procedimientos administrativos más frecuentes dentro de la Administración Pública y requiere para su realización cumplir con una serie etapas que deben estar rigurosamente apegadas a la Ley, y su reglamento respectivo. Estas etapas, que comprenden varias acciones administrativas se realizan con el propósito de llegar a una acción final que es el fallo o determinación administrativa mediante la cual se designa con quien se celebrará el contrato.

Las etapas que componen la licitación pública son:

1 Autorización presupuestaria; **2** Preparación de las bases; **3** Publicación de la convocatoria; **4** Presentación de ofertas o propuestas; **5** Apertura de ofertas; **6** Admisión de ofertas; **7** Adjudicación; y finalmente la etapa de; **8** Firma o celebración del contrato. Con el fin de comprender con mayor amplitud cada una de las etapas enumeradas a continuación se explican en el mismo orden en que aparecen.

Autorización presupuestaria. Los montos comprendidos para la ejecución del gasto público aparecen en cada ejercicio fiscal comprendido del 1ro de enero al 31 de diciembre de cada año en los presupuestos de egresos de la Federación, Entidad Federativa o Municipio según se trate, en éstos se presentan los montos específicos que habrán de destinarse a inversiones físicas (obras públicas) o bien a adquisiciones o compras, ambos regulados por sus leyes y reglamentos específicos.

Para poder ejercer estos recursos deben respetarse los rangos de los montos publicados en el mismo presupuesto de egresos, federal o estatal, según corresponda, y los cuales determinan el tipo de licitación que se efectuará por el Estado, ya sea por medio una convocatoria pública, invitación restringida o bien por invitación, en todos los casos la dependencia ejecutora o responsable de la ejecución de los recursos públicos, deberá solicitar de la Secretaría de Hacienda o del órgano financiero estatal, autorización para disponer de los recursos aprobados en el presupuesto.

Puede darse el caso en que se rebase financieramente el compromiso contraído o bien en que dichos compromisos se tengan que afrontar con créditos internos o externos, en cuyo caso se requiere contar con la autorización previa a la contratación.

Preparación de las bases. La preparación de las bases por parte de la dependencia ejecutora, es una de las etapas más importantes del procedimiento licitatorio, ya que es en ésta fase del procedimiento administrativo del concurso, donde el Estado por conducto de la Administración Pública, decide que es lo que desea contratar, y bajo que condiciones y forma lo hará, así como determinar las responsabilidades y obligaciones respectivas.

Toda licitación pública debe contar con una descripción clara, precisa, sin ambigüedades que puedan confundir a los participantes del objeto de contratación, ya que sobre éste se formaliza el contrato respectivo. Las bases o pliego de condiciones es el documento oficial formulado por el órgano estatal responsable el cual debe contener un conjunto de disposiciones o cláusulas que servirán de base para que se formule el contrato con sus respectivos derechos y obligaciones, que obligan a las partes contratantes.

Dichas cláusulas tienen efectos jurídicos propios, ya que las dependencias que liciten no podrán modificarlas sino bajo ciertas condiciones, es decir, después de la junta de aclaraciones y siempre y cuando las observaciones formuladas por los participantes se consideren jurídica y administrativamente procedentes.

Las modificaciones referidas no podrán hacerse una vez que de inicio el procedimiento de apertura de los sobres, debidamente cerrados, que contengan las propuestas técnicas y económicas, de los concursantes. Las bases de licitación permanecen vigentes para las partes concursantes hasta en tanto sus propuestas no sean desechadas por quien preside el acto de licitación, que es el caso del servidor público debidamente acreditado.

Publicación de la convocatoria. Toda licitación pública da inicio con la convocatoria, que es el acto mediante el cual la administración pública da a conocer e invita a los probables interesados a que participen en el proceso licitatorio. La invitación se formula por la dependencia responsable y se publica en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico regional donde tenga una mayor circulación y que sea del lugar donde se va a efectuar la obra pública o la adquisición de un bien determinado, son las leyes y reglamentos respectivos los que disponen los requisitos antes referidos y que son obligatorios para la convocante.

Las convocatorias deben contener los requisitos señalados en la Ley y reglamento correspondiente, entre ellos podemos mencionar los siguientes: 1 nombre, denominación o razón social del organismo público que convoque; 2 objeto de la licitación; 3 lugar día y hora en que se llevará a cabo el acto de apertura de los sobres que contengan las propuestas de los participantes.

Toda convocatoria debe cumplir con el requisito de su publicación, así como con los que son inherentes a la misma. Una convocatoria que no se formule apegada a las disposiciones enmarcadas en la Ley y que sean confusas e imprecisas, es causa suficiente para que sea impugnada ante la Contraloría Estatal y se declare su nulidad y consecuentemente la del proceso licitatorio.

Toda convocatoria debe formularse con los tiempos que indica la Ley y su reglamento con el fin de que los interesados dispongan del tiempo correspondiente y puedan adquirir las bases del concurso y formular su propuesta u ofertas con la anticipación debida .

Presentación de las ofertas. Una vez que se ha publicado la convocatoria por el órgano licitante, todo aquel particular que tenga interés en participar, puede adquirir las bases de licitación, y si lo desea puede formular su propuesta, siempre y cuando no tenga ningún impedimento legal que de acuerdo a la Ley le prohíba ser parte del proceso licitatorio respectivo.

Todos los particulares que participen formulando su propuesta respectiva, ante la Administración Pública, deberán cumplir con una serie de requisitos enmarcados en la legislación vigente o bien exigidos por la dependencia contratante, por ejemplo es frecuente encontrar, dentro de dependencias responsables de la aplicación de recursos para obras públicas, que exijan al participante o contratista que tenga experiencia en el tipo de obra que se esta concursando, entre otros requisitos que se exigen, podemos encontrar que los participantes en la licitación, presenten sus ofertas ante la dependencia u órgano convocante en la fecha y hora que aparezca en la convocatoria.

Toda oferta debe presentarse bajo ciertos requisitos, entre ellos podemos enumerar los siguientes:

1. Debe formularse y presentarse en sobre debidamente cerrado de tal manera que no puedan ser sustraídos los documentos, o bien ser alterados o cambiados por otros;
- 2 Debe ser presentada en el lugar, fecha y hora previamente determinada;
- 3 quien la presente debe ser la persona legalmente autorizada para ello, es decir el propietario o el apoderado acreditado con carta poder notariada.
- 4 Deben respetarse las condiciones establecidas en las bases o pliego de condiciones.
- 5 La presentación de la oferta obliga al que la formule y presente a respetar el plazo fijado en las bases o bien hasta el momento de la emisión del fallo. En este sentido, la oferta no puede ser retirada a discreción, ya que la Ley establece que todo participante en la licitación, debe presentar una garantía de seriedad de su propuesta la cual se puede perder en caso de que sea retirada sin respetar los tiempos y etapas del proceso de licitación.

Las personas físicas o morales que participen en una licitación deben estar debidamente facultadas por la Ley para celebrar o se le adjudiquen contratos o, en caso contrario, contar con un representante con los poderes suficientes para actuar en su nombre.

Los participantes u oferentes en una licitación podrán tener el derecho de participación, sin embargo esto no quiere decir que lo tenga para que se le adjudique el contrato.

La preparación de la oferta debe formularse con mucha atención y cuidado en la redacción confección y presentación con el fin de que la misma sea aceptada.

Existen en la doctrina algunos requisitos que deben estar presentes en toda licitación pública y entre ellos se mencionan los siguientes: **1** subjetivos; **2** objetivos; **3** formales.

Los subjetivos comprenden al particular que formula la propuesta, es decir, a los que también se les denomina oferente, licitador o proponente. Toda persona física o moral, pública o privada que de alguna manera satisfaga los requisitos legales, puede ser un oferente en el concurso, es decir, se requiere que sean personas con capacidad legal para celebrar contratos con la Administración Pública. Todo particular que formule una oferta en representación, debe hacerlo previo contrato de mandato, que puede ser para actos de administración de dominio, o de cualquier acto que las partes acuerden.

Los requisitos objetivos se refieren al contenido de la oferta y se dividen en: a) del objeto y b) del precio.

a) Respecto al *objeto*, éste es inherente a la demanda de la dependencia que licita, la cual requiere de una obra pública, de una compra, servicio, arrendamiento etc. Las características y demás detalles están considerados en las bases de licitación y demás disposiciones que regulan las licitaciones públicas aplicables al caso.

La oferta que formula el licitante debe contener, entre otros requisitos, los siguientes: **1** origen del bien que se cotiza; **2** garantía de seriedad y carta de compromiso; **3** manifestación escrita de conocer el sitio donde se efectuaran los trabajos; **4** catálogo de conceptos, unidades de medición y contenido de trabajos; **5** programa de ejecución de los trabajos a realizar y la forma de utilización de la maquinaria y del equipo de construcción, y calidad, cantidad época y lugar en donde se entregarán los bienes o los trabajos que se hayan concluido a satisfacción de la dependencia contratante.

b) *El precio*. Generalmente es la cantidad pecuniaria que el licitante propone a la dependencia contratante por la obra a ejecutar o los bienes, arrendamientos o servicios ofertados por los particulares participantes de la licitación. El precio a pagar por la Administración Pública debe estar considerado y aprobado en el presupuesto de egresos respectivo.

La oferta efectuada por los participantes en la licitación pública es en moneda nacional, sin embargo, también pueden ser formuladas en moneda extranjera si así se determina en las bases de licitación. Cabe aclarar que las ofertas que formulan los particulares en una licitación pública, pueden ser cubiertas por la dependencia responsable, en dinero o en especie, si así se establece en igual forma, en las bases que la dependencia formule.

Toda oferta presenta determinados requisitos, algunos se contemplan en las leyes respectivas y otros casos en el código civil o el de procedimientos civiles los cuales se aplican supletoriamente.

Entre los requisitos de las ofertas podemos mencionar los siguientes: **a)** que la oferta sea escrita; **b)** que sea firmada; **c)** Que sea clara e incondicionada; **d)** Debe ser secreta; **e)** Debe contener lugar y fecha de presentación.

Descripción de cada uno de los requisitos mencionados, estableciendo que; **a)** *La oferta escrita* es un requisito enmarcado en nuestras leyes, ya que el acto de presentación y apertura de las ofertas debe ser en sobre perfectamente cerrado, el cual debe ser abierto y darle lectura pública. Lo que implica que el documento que contiene la oferta es escrito.

En virtud de que no se determina si debe presentarse escrita a máquina o manuscrita es opcional para el ofertante cualquiera de las dos formas, aunque en la actualidad y debido a los medios modernos de que se dispone generalmente las ofertas se presentan impresas por medio de computadora. **b)** *Firma de la oferta*; toda oferta que formulen los participantes de una licitación pública, deberá ser firmada por quien es responsable de la misma en cada uno de los documentos que la integran con el fin de evitar que pudiera cambiarse o ser modificada en su contenido.

Sin la firma de la oferta respectiva se desconoce quien la formula, y por lo tanto, puede ser un documento sin validez legal, ya que se desconoce quien es el responsable de su contenido; **c)** *la propuesta u oferta* debe ser presentada sin alteraciones que puedan confundir su contenido, es decir, debe ser clara sin enmendaduras, abreviaturas o cualquier signo que induzca a una lectura o interpretación incorrecta.

Ahora bien, las leyes supletorias, aplicables en estos casos, como el código civil o de procedimientos civiles, indican la forma en que se pueden corregir y evitar que no participe en el concurso. **d)** *Debe ser secreta* es decir toda propuesta u oferta debe formularse y presentarse en sobre debidamente cerrado y lacrado. **e)** *Lugar y fecha*. El particular que participa en una licitación pública debe cumplir con los requisitos publicados en la convocatoria, como son, que deba ser presentada y entregada en el lugar y día que el órgano licitador haya indicado para el acto de presentación y apertura.

El artículo 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público nos dice que este proceso comprende dos etapas, la apertura técnica y la apertura económica. En la primera etapa se procederá a la apertura de los sobres que contengan la propuesta técnica únicamente y se eliminan aquellas que no hubieren cumplido con los requisitos exigidos en las bases. Una vez concluido dicho acto se procede a levantar acta haciendo contar las propuestas técnicas aceptadas para su posterior análisis.

La segunda etapa se lleva a cabo una vez que se ha concluido con la apertura técnica y se conoce su resultado debiéndose levantar, al igual que en la primera etapa, acta que contenga el resultado técnico y las propuestas económicas para su posterior análisis. Las actas levantadas, posteriores a cada apertura, son un requisito de validez, ya que en ellas se deja asentado todo lo acontecido durante esas actuaciones, incluyendo observaciones y protestas de los que participen en caso de que se hubieren presentado algunas irregularidades. Estas actas deberán ser firmadas por los que en ellas participaron, sin que esto sea obligatorio. La falta de firmas no invalida dicho acto.

Durante los actos de apertura no se procede al análisis de fondo de cada propuesta, sino solo se observa que hayan cumplido con los requisitos o documentos exigidos en las bases.

La Admisión de las ofertas, se encuentra establecida en el artículo 35-III de la Ley de adquisiciones federal indicando que el servidor público que preside el acto de licitación, debe levantar acta que contenga que ofertas son admitidas y cuales han sido desechadas, debiendo ser firmada por los asistentes y ponerse a su disposición, es decir se les entrega copia de la misma. La admisión puede ser expresa o tácita. La expresa se pone de manifiesta en aquellos casos en que el servidor público que preside el acto de licitación, declara en el acta respectiva, que propuestas han sido aceptadas, es decir admitidas.

La tácita es aquella que se sobreentiende en el momento en que el servidor público que preside el acto, declara cuales han sido desechadas, quedando únicamente las que han sido aceptadas.

Una vez admitida la oferta surge la obligación para la Administración Pública de respetar todas aquellas que hayan sido admitidas o aceptadas, por lo que se tendrá que seleccionar la más viable y solvente para el Estado, debiendo comunicar a los licitantes, cuyas propuestas no fueron aceptadas, los motivos y causas, debidamente fundados y motivados que se tuvieron para su rechazo.

Toda oferta que se presente a licitación no puede ser alterada o modificada por ninguna autoridad ni por el ofertante, cualquier alteración que pudiera darse se le considera como un acto irregular y es sancionado por la Contraloría del Estado. En todo concurso debe mantenerse la igualdad de propuestas, de no darse ésta se rompe con el espíritu de los que deben ser las licitaciones públicas, independientemente de violentar lo dispuesto en la Constitución Federal y de la entidad federativa que así lo contemple.

Toda propuesta que haya sido aceptada obliga al licitante a sostenerla hasta el momento del fallo dictado por la licitante. A partir del conocimiento de dicho acto se liberan las responsabilidades de quienes participaron a excepción del ganador, quien está obligado a mantener su garantía hasta el cumplimiento del contrato celebrado.

La adjudicación constituye un acto emitido por la dependencia licitante y es posterior a las evaluaciones de propuestas que se efectúan por el órgano responsable de la licitación. Los criterios de la adjudicación se encuentran determinados en las bases de licitación y son establecidos por la licitante. La adjudicación implica el nacimiento de derechos y obligaciones para las partes, de aquí que el incumplimiento de la misma por parte de la licitante da lugar a la reparación y reposición de los gastos que hubiera hecho el licitante adjudicatario en la preparación de su oferta, siempre que sean razonables y se relacionen con el objeto de la licitación.

Formalización del contrato. Esta etapa del proceso de licitación se inicia una vez efectuada la adjudicación del contrato la cual obliga a la dependencia ejecutora, a la celebración de éste, y al adjudicatario a fijar la fianza de su cumplimiento.

3.7 La normatividad de los procesos

El lineamiento constitucional enmarca la esencia de las adquisiciones en su artículo 134, el cual de manera textual se plasma así: *Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del distrito federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*¹¹ Sin embargo como el estado mexicano esta sentado en las bases federalistas como lo estipula su forma de gobierno, las entidades de la república obtienen de esas bases la libertad de ostentar su propia legislación, que sin más preámbulo podemos afirmar que en lo referente a las adquisiciones es una copia fiel de la federal.

¹¹ Art. 134 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, el Gobierno del Estado emprendió una política progresiva e irreversible en materia de Gasto Público, la cual ha fortalecido la descentralización de las funciones públicas en los ámbitos administrativo y presupuestario y, simultáneamente, ha permitido avanzar en el proceso de consolidación de la vida democrática del Estado. Bajo esta premisa, los tres órdenes de gobierno han entablado una mejor relación con base en la redistribución de facultades, responsabilidades y recursos. Así, se ha contribuido tanto a elevar la eficiencia del gasto público en la atención de los requerimientos de los grupos sociales más desfavorecidos, como a mejorar la participación social.

Hasta 1997, la derrama de recursos federales en las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las participaciones federales y los convenios de descentralización. El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se creó en 1998 como una tercera vertiente del federalismo, por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas¹².

Es debido precisar que el Gobierno del Estado de Baja California estableció su propia Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios para el Estado de Baja California a finales del ejercicio 2003. Sin embargo los ejercicios evaluados son los del 2004-05. Los procesos de compra dentro de algunos Estados de la República contienen una dualidad; y otros operan todos los fondos con la norma federal.

Es necesario establecer cuales los recursos con que opera el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, podemos decir que son variados y en determinado momento no todos son susceptibles de contratarse, cuenta con una gama variada de recursos como son:

- Ingresos propios: producto de la aplicación de su objetivo como es la asistencia social, ésta misma traducida en cuotas de recuperación
- Donaciones
- Subsidio Estatal: para cubrir los servicios personales de la Para estatal.
- Recursos federales: el Fondo Aportaciones Múltiples, dineros del Sistema Nacional DIF proveniente de la organización internacional del trabajo,
- Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y programa Habitat derivado del ramo 20 que es Desarrollo social

¹² Escalante Macin, Eduardo. Génesis, características y funciones del ramo 33. Secretaria de Hacienda y Crédito Publico.2003

EGRESOS	2004	2005	Susceptible Contratarse	% con respecto al total del egreso
SERVICIOS PERSONALES	\$88.935.198,00	\$97.631.383,00		
MAT. Y SUMINISTROS	\$7.596.377,00	\$8.836.403,00		
SERVICIOS GENERALES	\$17.466.248,00	\$23.770.536,00	\$63.274.882	39%
AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSF	\$1.802.703,00	\$3.030.611,00		
BIENES MUEBLES E INMUEB.	\$214.269,00	\$6.391.977,00	\$87.051.369	43%
INVERSION OBRA PUBLICA (PAFEF) R-39	\$7.537.886,00	\$6.182.278,00		
GOB. DEL ESTADO (FAM) RAMO- 33	\$38.212.257,00	\$54.444.430,00		
	\$161.764.938,00	\$200.287.618,00		

Tabla. 1 Concentrado del presupuesto de egresos de los ejercicios 2004-05

El establecer un mapa del gasto de la institución propone en primer lugar; el tipo de recursos propios y externos susceptibles de contratarse. Al establecernos en un estado federalista, se nos otorga la autonomía de la legislación propia, por lo tanto la aplicación del gasto público adquiere un sin fin de parámetros al suministrar estos dineros en servicios a la sociedad. Como se establece en la tabla 1, se plasmará en lo específico las resoluciones de los diferentes procesos de compra con ambos fondos.

Antes de establecer un comparativo normativo de proceso de contratación contra aplicación de la norma, debemos adentrarnos en el desglose de la aplicación de los distintos programas, tanto de tipo normal, como federal. Empezaremos de mayor a menor anteponiendo los programas federales:

- **Fondo de asistencia social** : los recursos para la asistencia social se canalizan a desayunos escolares y apoyos alimentarios, además de programas preventivos que operan los ayuntamientos
- **Programa de aportaciones federales a los estados y municipios**: se canalizaron a través rehabilitación e infraestructura de los inmuebles
- **Habitat**: equipamiento de inmuebles (Centro de Rehabilitación Integral de Tijuana) y apoyo a adultos mayores.

Programa normal

- **Grupo 2000: Denominado materiales y suministros**: costo de la adquisición de toda clase de insumos requeridos por la institución, para el desempeño de las tareas administrativas y productivas.
- **Grupo 3000: servicios generales**: destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades.

- **Grupo 5000: bienes muebles e inmuebles:** asignaciones destinadas a cubrir los costos de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que la institución contrate para el desempeño de actividades administrativas y productivas
- **Contratación de asesorías, estudios e investigaciones y consultorías:** asignaciones por contrataciones de servicios profesionales indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados

De conformidad con la ley de asistencia social se entienden como servicios básicos del Sistema DIF :

1. La atención a personas con alguna discapacidad o indigencia, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo
2. la atención a menores y adultos en estado de abandono o maltrato
3. ejercicio de tutela de menores incapaces
4. la prestación de asesoría jurídica y de orientación social a menores y adultos mayores, personas con algún tipo de discapacidad
5. prestación de servicios funerarios a personas carentes de recursos
6. orientación nutricional y alimentaria subsidiaria a personas de escasos recursos
7. desarrollo comunitario en localidades y zonas sociales económicamente marginadas.

Denotar cuales son algunos de los servicios que de manera general se obliga el Sistema DIF a prestar a la población que sufre alguna vulnerabilidad, presenta la orientación de los servicios a contratar, y si estos cumplen los cometidos para lo que fueron establecidos y además su proceso adquisitivo esta apegado a las normas establecidas.

El proceso de compras y contrataciones del Sistema DIF, como podemos ver adquiere la responsabilidad de un numero limitado de acciones con montos de recursos relevantes, en las tablas y 3 resalta la adquisición de alimento, misma que sienta el precedente para evaluación jurídica dentro de los dos ejercicios.

La desregulación de la norma propone la libertad a las instituciones publicas de llevar a cabo procesos transparentes, y facilitar los diferentes cometidos públicos, esto es, de conformidad con el art 40 y 41 de la LAASSP del gobierno federal nos comenta lo siguiente: **"Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo los procedimientos de licitación publica, y celebrar contrato a través de invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa."**¹³asimismo, aclara que la selección del procedimiento que se realice deberá de fundarse y motivarse, según las circunstancias que sucedan en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

Cuales son esos productos susceptibles de no licitarse: **"fracción IX.- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados....."** bajo esta aclaración establecemos que los criterios dictaminados por la institución aducen pues, mas a la imparcialidad, la eficacia y honradez. El tema alimentario es relevante en la medida que es el proceso de mayor monto, y se cree el de mayor impacto social.

Por otra parte, tenemos dentro del ámbito de los servicios, aquellos que en determinado momento se puedan renovar o darle continuidad al contrato establecido cuidando los términos fijados por la norma, como son: el seguro del parque vehicular, el fotocopiado, mantenimiento del parque vehicular, servicio de seguridad de los inmuebles.(**precisar dentro del Código Civil para Baja California la continuidad de los contratos de servicios**)-(y **Explicación de que estos se presenten con las mejores condiciones para el estado**).

Ahora el espacio de tiempo del ejercicio del gasto juega un papel importante, ya la operación de los programas dentro de las instituciones, muchas veces avanza mas rápido que los procesos de adquisición, causando que los procesos se realicen en los dos meses finales del año, el Sistema DIF llevo acabo 14 acciones de compra los cuales causan que se traduzca en ineficiencia de los servicios a proporcionarle a la sociedad.

La ley de presupuesto, contabilidad y gasto público marca que el ejercicio del gasto es del 1º. de enero a 31 de diciembre, esto trae a colación que el proceso de inversión pública permita que el gasto no ejercido sufra el trámite del **refrendo**, provocando el desfase del ejercicio del gasto, sobretodo cuando podemos citar el caso del programa alimentario del fondo de asistencia social, el cual en su aplicación no va acorde al ciclo escolar de la educación preescolar y primaria.

¹³ Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector publico

Sin embargo es significativo mencionar la falta de gestión por los servidores públicos dentro del proceso de inversión pública de los recursos federales para su acorde aplicación, y que la misma no sea causante de ineficiencias, ineficacias y falta de transparencia.

3.8 Los procesos administrativos y los cometidos públicos

Hablar de procesos administrativos, es comentar el inicio del conocimiento de la gestión presupuestaria, del origen de la integración de los recursos, sabemos que los dineros establecidos están relacionados por ramos técnicamente, el que nos compete es el de las subvenciones a las entidades de la república, y el desarrollo social. El punto a analizar es el de la gestión de los recursos públicos y su aplicación al ámbito de la asistencia social a través del organismo rector SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE BAJA CALIFORNIA.

El Sistema DIF cuenta con el conocimiento de la mayoría de sus recursos desde el primer día del ejercicio fiscal, por lo menos de su programa normal, que es el gasto corriente, en cuanto al gasto federal más del 50% saben de su condición dentro del primer mes del ejercicio. Ahora bien estableceremos una serie de pasos para conocer el inicio y el cometido final de esos recursos:

- a. **Presupuesto de egresos de la federación:** es el documento técnico o instrumento de distribución económica para el gasto nacional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha experimentado la descentralización de los fondos federales a las entidades de la federación, quedando conceptualmente entendido que los Estados y Municipios cuentan con el control regional de los diferentes servicios y obras, y que además se pueden llevar a cabo de forma eficiente y adecuada, debido a sus conocimientos del medio, de los precios de plaza y de mas elementos.
- b. **Coordinación fiscal:** coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y el distrito federal, establece la participación que corresponda a sus haciendas públicas en sus ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- c. **Secretaría de Planeación y Finanzas:** emitirá la oficios de autorización de techos financieros; así como la aprobación y liberación de los recursos por obra y acción.

- d. **Cabeza de sector:** revisar el techo asignado a su sector; informar a las dependencias de los programas asignados a su sector, coordinar la entrega de los expedientes técnicos, solicitudes de traspaso y ejecución de obras.
- e. **Dependencia ejecutora:** el Sistema DIF deberá de presentar el programa de obra a ejecutar así como el respectivo expediente técnico para su análisis y ejecución.

Lo anterior a grandes rasgos, la gestión mínima que debe de existir para que los recursos estén disponibles para su ejecución, entonces al adentrarnos en nuestra materia que son los cometidos de compra, permanece cierta incongruencia dentro del proceso de gestión de los dineros, en cuanto tiempo y modo. El programa de mayor inversión del Sistema DIF se concentra en otorgar desayunos escolares, segundo rehabilitación de inmuebles y tercero en infraestructura.

Por consecuencia el proceso de inversión pública se ha convertido en instrumento retardatario de la ejecución de las acciones, la población que sufre alguna vulnerabilidad objetivo de esta institución espera respuestas inmediatas para satisfacer sus necesidades y no conoce los procesos administrativos de las instituciones públicas.

El Sistema DIF para la ejecución de sus obras debe de cumplir con lo establecido el ARTÍCULO 1.- ***La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones, arrendamientos y servicios,*** por inercia debe establecer un calendario de eventos para estar dentro del requisito el artículo antes mencionado que es la programación; al estar enterado de su presupuesto debe de costear dentro del mercado para establecer si sus techos presupuétales no están fuera de lo establecido dentro de su calendario de eventos y como consecuencia sufra deterioro patrimonial.

Los procedimientos de contratación se dividen en eventos o momentos, estos espacios constituyen la esencia de los procesos, son la puerta para la gestión de los oferentes y el contacto del funcionario público. Existen diferencias entre las formas de contratar al momento de llevarse a cabo, la licitación establece un promedio de 20 a 30 días naturales, esto es desde su publicación de la convocatoria hasta la firma del contrato, una invitación, como su nombre lo denota es una condicionante de las instituciones públicas para escoger las empresas que presenten las condiciones que maneja la ley; la adjudicación directa al igual que la anterior precisa de la selección de los proveedores.

Hacer una buena asignación de recursos dependerá de los momentos antes mencionados en los diferentes concursos. Los que se evaluarán son aquellos de mayor monto, los contratos que se pueden renovar, la contratación de asesorías, investigaciones y consultorías y los procedimientos realizados de última hora por fenecer el ejercicio fiscal.

El Sistema Estatal DIF tiene como objetivo prioritario, proporcionar servicios de asistencia social, encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren para su pleno desarrollo, también apoyará en su formación, subsistencia, desarrollo integral a la sociedad, a individuos y a grupos vulnerables con carencias esenciales no superables en forma autónoma por ellos.

Es necesario conocer lo antes mencionado, ya que al evaluar la eficacia de los cometidos de compra, necesitamos conocer si las adquisiciones, servicios y arrendamientos de la institución conllevan a cumplir con la misión de la empresa en cuestión. Dentro del funcionamiento del sistema de adquisiciones públicas se encuentra enfocado de mejorar la eficacia y la eficiencia de los procesos de compra, lo relevante de lo anterior además es la optimización la cual debe de incidir de manera fundamental. El régimen estatal de adquisiciones fue creado administrativamente, es decir, por una ley, reglamentos, decretos, oficios y circulares; los cuales muchas veces resuelven problemas aislados, con el objetivo de facilitar la corrección y la ética.

El sistema de adquisiciones del DIF evidencia una debilidad de liderazgo en la medida de que no existe un responsable claro y definido, independientemente de que exista por ley un organismo colegiado hacia dentro de la institución, que se encargue de la modernización y funcionamiento, al no tener un cargo gerencial permanente, haciendo descansar en demasía su correcto funcionamiento en los sistemas de control de la legalidad y a las actividades que la eficiencia. Ello ha provocado insuficiencias en materia de asignación de recursos y de medios suficientes en el sector público para ejercer y capacitar a esa función estratégica.

Esto es, en específico los funcionarios encargados de llevar a cabo los procesos de compras son tres: un coordinador y dos técnicos analistas que sin duda son insuficientes para analizar la gama de momentos de los concursos.; provocando un bajo desempeño en los servidores públicos en sus tareas diarias.

El sistema estatal DIF y derivado de la presentación anterior de los distintos temas normativos y administrativos de cometidos de compra debe actualizarse y simplificarse, debiendo tener como propuesta las siguientes transformaciones

- a. Eliminación de pasos y trámites
- b. Descentralización territorial de las decisiones
- c. Flexibilización de los procedimientos para la presentación de propuestas
- d. Confianza en la gente y en su declaración jurada
- e. Utilizar la tecnología como punta de lanza de la nueva gestión pública

Introduciendo instrumentos de modernización, como son:

- a. Introducción de licitación abreviada (procedimientos)
- b. Ampliación de causales de contratación directa, en especial por la población objetivo de la institución
- c. Flexibilización en las garantías requeridas, despertar del ánimo de los oferentes
- d. Introducción de sistemas de tecnología de información (sistema estatal electrónico de contrataciones).
- e. Readecuación de mecanismos de negociación de pagos
- f. Modificación de la función del auditor, cambiando la cultura del "chec list" por una de control de eficiencia en la gestión de las compras. Promoviendo el auto control de la administración, buscando mayor autonomía contra mayor responsabilidad.
- g. Estableciendo manuales de procedimientos, estándares y servicios de control de calidad de compras.
- h. Construcción de mesas referenciales de precios (padrón de proveedores óptimos)
- i.

3.9 Transparencia y legitimidad en los procesos de compra

La no divulgación de las intenciones de compra en su totalidad, y las imperfecciones de las adquisiciones del Sistema DIF, son de los problemas centrales que trata de resolver la política de la nueva gestión pública. Esos problemas, manifiestos en otros procesos estatales fundan una percepción negativa sobre el estado y el funcionamiento de las instituciones.

Esa crisis tiene dos dimensiones, por un lado la que origina la utilización del poder, con diversos grados de licitud e ilicitud, generarse el incumplimiento de las normas jurídicas (formas de corrupción); y, la que se genera en la utilización legítima del gasto público, generalmente creciente, en cometidos no sustantivos para el estado o aplicados en los cometidos sustantivos pero con poca disciplina, provocando distorsiones en el cumplimiento de los objetivos de la función pública (ineficiencia).

En la opinión pública se unen ambas percepciones, la de corrupción e ineficiencia, o, las formas de ineficiencia son parte de la corrupción; dándose el abuso de la irregularidad, definiendo una idea de escasa disciplina y claridad en la utilización de los recursos con inequívocos impactos debilitándose la legitimidad. Por eso el modelo de gestión de compras del Sistema DIF, requiere una reforma administrativa, que erradique la ineficiencia y fortalezca la utilización de los recursos, para reducir la baja productividad de la institución aumentando la credibilidad de los procesos administrativos de compras.

Esos problemas brevemente descritos, presuponen una respuesta; se propone la participación de la sociedad civil para garantizar el desempeño transparente, honesto y ético del Sistema DIF de los servidores públicos dentro de la institución, y así elevar la calidad de la misma de acuerdo a las necesidades y las exigencias de la ciudadanía, lo cual se logrará implementando estrategias tendientes a prevenir, abatir, controlar, detectar y sancionar prácticas irregulares, de tal forma que dotará de transparencia a la gestión pública y logrará la participación de la sociedad.

Esta figura dará fe del precepto constitucional de garantizar la economía, la eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez dentro de los mismos. La pregunta es, ¿Quién podría ser esa figura? La propuesta es un testigo de la sociedad civil, o inclusive un integrante de la sociedad civil que forme parte de la **Junta de Gobierno** del mismo Sistema DIF.

Una segunda vertiente sería un **organismo no gubernamental**, que represente a la sociedad civil, así como a los colegios, sociedades y asociaciones de profesionales, constituidas conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigan fines económicos ni políticos. La participación de ese testigo social no tendrá efectos jurídicos sobre los procesos de contratación.

Capítulo IV

Instrumento de análisis

4.1 Entrevistas y cuestionarios

Adentrarse en los conocimientos de las personas sobre su labor institucional en la Administración pública es dejar al descubierto muchas veces el mapa organizacional personal. Se eligieron estas instituciones ya que son estas mismas las que inciden en los diferentes procesos de la inversión pública.

Por petición de los entrevistados y por respeto a sus comentarios se decidió no mencionar sus nombres y cargos. En primera instancia se entrevistó a personal de inversión pública de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, las preguntas fueron formuladas en torno a los fondos federales aplicables al objetivo de la institución en cuestión, dándole prioridad a la normativa de aplicación de los mismos, además de preguntar, en que medida esos fondos aplicables a la asistencia social son susceptibles de contratarse.

Dentro del Poder Legislativo del Estado de Baja California se cuestionó al Órgano fiscalizador, en primer lugar, si se evaluaba al funcionario público, si dentro de la metodología de la auditoría de los procesos de compra de la institución eran compatibles con la normatividad aplicable, además se cuestionó si el artículo de la ley estatal referente a las excepciones a licitar públicamente hacían más transparente, eficiente y eficaz las adquisiciones de la Paraestatal. Otra pregunta importante fue sobre la optimización de los recursos y la legitimidad de la institución dentro de los procesos de contratación.

Dentro de la administración pública se ha venido desarrollando un fenómeno técnico administrativo, ya el poder ejecutivo a nivel federal y estatal juegan un papel como puede ser el hecho de participar como juez y parte de los procesos del gasto público. La contraloría del gobierno del estado es en primera instancia la primera institución auditora de los procesos de la administración Centralizada y Paraestatal.

En última instancia se acudió a la unidad de compras del Sistema para el desarrollo integral de la familia, donde se cuestionó cuál ha sido la evolución que ha sufrido el mismo departamento o si se lleva algún control de gestión dentro de los mismos procesos.

Las respuestas fueron pocas, sin embargo en momentos se denoto un gran conocimiento de los entrevistados sobre sus tareas respectivas, cabe resaltar además la variedad de perfiles profesionales de los distintos funcionarios públicos. ¿Que es la Nueva Gestión Publica? Se pregunto a los funcionarios, algunos de ellos presentaron una concepción diferente entre ellos, sin predominar coincidencias sobre el concepto.

En primera instancia, haciendo referencia a la primera entrevista el funcionario público de la primera institución mencionada solamente se puede deducir que la información sobre el paradigma de la nueva forma de concebir la administración pública es nula en el desarrollo de esta institución. Sin embargo la gestión de los recursos públicos que se radican para el ejercicio de la asistencia social no depende de las Autoridades del Estado de Baja California.

Referirnos al Congreso del Estado, es hablar de la representatividad de la sociedad, de conformidad con la constitución local. Existe un ente dependiente del congreso erigido como comisión para revisar el gasto publico denominado Órgano Superior de Fiscalización, resulto interesante saber la opinión del entrevistado sobre la dualidad de decisión con que cuenta el poder ejecutivo de tener una institución que juegue un doble rol, misma que en la actualidad mas que un ente fiscalizador del recurso publico, debe de buscar el la organización y funcionamiento optimo de la administración publica. El análisis fue breve, comento sobre la necesidad de mantener los procesos de compra vigilados, con el fin de que estuvieran apegados a derecho, y supervisar el desempeño del funcionario publico.

La Dirección de Evaluación y Fiscalización de la Contraloría del Gobierno del Estado, de acuerdo a las declaraciones del entrevistado en primera instancia no cuentan con la infraestructura suficiente para la atención a todas y cada una de las Dependencias y Entidades de la administración. Cabe resaltar que esta dirección no evalúa el perfil profesional de los funcionarios que llevan la responsabilidad de efectuar los concursos de compra y además elaboración de los distintos fallos.

El sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California cuenta con la Coordinación de servicios administrativos, departamento que lleva a cabo los procesos de compra dentro de la institución, en referencia a este caso no se obtuvo gran información ya que no se dio la entrevista y no se contesto el cuestionario que se elaboro especialmente para ese departamento; sin embargo, es conocido varios puntos relevantes dentro del campo de las contrataciones gubernamentales: 1) el personal no cuenta con el perfil profesional para desarrollar sus funciones. 2) trabaja en cierta forma de manera individual 3) en la mayoría de los fallos no participa el departamento jurídico 4) no se lleva internamente una evaluación del rendimiento de las personas que llevan a cabo los procesos y 5) no existe un control sobre la eficiencia y eficacia de los procesos de compra.

De manera general se puede establecer que las instituciones de gobierno actúan de manera aislada y no de forma conjunta, ocasionando grandes problemas en los diferentes procesos de gestión de las compras gubernamentales del SISTEMA DIF.

Capítulo V

A manera de conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

En este capítulo son desarrolladas algunas conclusiones y recomendaciones para apoyar la definición de una propuesta de política de compras gubernamentales en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California.

Con la economía cada vez más abierta, más competencia y más mercado, es importante aprovechar para comprar mejor con una gestión de compras más transparente, flexible e informatizada. Las adquisiciones constituyen una exigencia de más transparencia y apertura en las compras gubernamentales de las instituciones públicas.

Hay que mejorar los sistemas de gestión y control interno con Contralorías independientes y con recursos propios. Tener alguien a cargo de la reglamentación y evaluación de las adquisiciones, un ente normativo y proveedor de sistemas de información. Participación ciudadana en el control. Estudiar la tercerización de algunas funciones de adquisiciones como el proceso de compra y la auditoría interna. Descentralización operativa con centralización normativa, pero también se puede estudiar la excepción de centralizar algunas compras para aprovechar los daños de escala. Formalizar la participación del sector privado en las discusiones.

El sector privado también debe combatir la corrupción. Las compras deben ser parte de una Política de Estado pues tienen impacto en la gobernabilidad. A seguir son presentados algunos puntos clave que deben integrar una política de compras y contrataciones gubernamentales, tales como: competitividad, descentralización, transparencia, evaluación y control de resultados, eficiencia y calidad, estructura institucional adecuada, capacitación del personal del sector, sistemas de información abiertos, nuevas formas de proveer servicios, marco normativo de trabajo entre los principales actores.

Para estimular la competitividad entre los mercados es necesaria la divulgación amplia de las intenciones de compra, incentivos a la participación de los proveedores en las licitaciones (ej.: política de pagos adecuada, simplificación de exigencias, etc.) y hasta la creación de nuevos proveedores en sectores específicos (financiación, microempresas de ex-funcionarios, etc.).

La capacidad de pago afecta a los precios de las compras, los proveedores suben los precios para el gobierno por la perspectiva de demora para recibir. Es posible la aplicación de un sistema tipo factoring para los pagos del sector público (descuento de facturas en bancos).

Se propone la descentralización operativa con centralización normativa, la descentralización de compras es buena (tener la centralización como excepción) pero es importante integrar las acciones y centralizar las normas y la evaluación.

La transparencia, además de la probidad, ayuda a sustituir controles burocráticos por controles de la sociedad y sus actores. También incrementa la competitividad y la capacidad de gestión del sector de compras gubernamentales.

En el control administrativista la desconfianza es muy grande, pasa a ser más importante cumplir con la normativa que con los resultados. Es importante rendir cuentas y buscar compromiso por resultado en el sector de compras, creando indicadores y estadísticas que soporten la evaluación de los precios contratados, la calidad y la oportunidad de los bienes y servicios adquiridos.

Muchas veces es posible una gestión más eficiente bajo el marco legal actual, desarrollar e incorporar nuevas rutinas, indicadores y evaluación permanente para aferir la eficiencia y la calidad. También es importante la discusión sobre la relación ideal precio / calidad. La idea es especificar la calidad y comprar por el menor precio pero muchas veces hay problemas con la calidad del producto.

Es importante la definición institucional de quien es el responsable en el sector de compras en un Estado y quien debe hacer las normas. Estudiar la necesidad de una Agencia Central de Evaluación de Compras y la mejora de nivel jerárquico para la función de compras en los sectores.

El mercado exige funcionarios más capacitados en gestión de adquisiciones gubernamentales además de la necesidad de incorporarse un nuevo tipo de relación con los proveedores. Es importante invertir en capacitación en el sector. Diseñar e implantar un sistema de información amplio e integrado con la ejecución financiera del Estado para la gestión y la evaluación del sector es tan importante para el proveedor cuanto para el Estado. También es posible desarrollar la operación de compras con licitaciones electrónicas.

Para proveer servicios el Estado puede organizar su acción de diversas formas: ejecución directa, contratación externa privada (outsourcing), contratación de personas públicas no estatales, asociación, concesión, privatización con reglamentación, y otras. El importante es la gestión permanente, por ejemplo, incentivar el estudio y el desarrollo de propuestas sobre la contratación externa de servicios (outsourcing), el mercado cambia mucho y las condiciones de precio, calidad y oportunidad para tercerizar son variables en el tiempo.

También es posible estudiar la implantación de modelos mixtos, una parte de la ejecución con funcionarios públicos (directa) y otra con contrataciones, muchas veces con ex-funcionarios y la creación de microempresas, es una política que incrementa la productividad y también los salarios. Es una experiencia de cambio en la organización del trabajo, la idea es mantener una parte de la ejecución, directa, para donde no hay proveedores, para emergencias y para regular el mercado.

Las regulaciones no son para siempre, hay ausencias y hay obsolescencias, también los cambios tecnológicos tienen impacto en el marco normativo (ex. subastas electrónicas) hay que adaptarse e incluso pensar el tema de las adquisiciones en el marco de la integración. Discutir flexibilidad jurídica *versus* mejora de la gestión (hay mucha rigidez en las leyes del estado).

Es importante crear una red de trabajo para la participación de los actores (compradores, controladores, proveedores y usuarios) pues esto es una tarea colectiva y el sector de compras en el Estado es una función horizontal y sistémica.

La función de compras es una función indelegable del Estado, su operación se puede contratar externamente. Es posible contratar empresas privadas para operar los procesos de compras gubernamentales pero la decisión de comprar es siempre del gobierno.

5.2 Recomendaciones

Que con el propósito de cumplir las metas del Gobierno del Estado en la lucha contra la corrupción y en el marco del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se hace necesario prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad y hacer obligatoria la rendición de cuentas.

Que para lograr dicho propósito se requiere propiciar la participación activa y permanente de la sociedad civil a efecto de que ésta pueda evaluar los procesos de la acción gubernamental.

Que a fin de salvaguardar los principios consagrados por nuestra Carta Magna que deben imperar en los procedimientos de contratación, así como en los actos relacionados con los mismos, se estima necesaria la participación de la sociedad civil como un mecanismo adicional para fortalecer la transparencia en las contrataciones gubernamentales.

Que el desempeño de los servidores públicos debe evaluarse conforme a criterios que permitan medir objetivamente los resultados individuales de su desempeño, de manera cualitativa y cuantitativa y en función del puesto que cada uno de ellos ocupa, manteniendo su vinculación con los objetivos y metas de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios; de tal manera que dicha evaluación promueva la excelencia del desempeño de los servidores públicos e impulse su desarrollo profesional en beneficio de la ciudadanía.

Esa nueva cultura gerencial de la auditoria tiende a realzar el auto-control, desarrollando el concepto de confianza o de buena fé en el funcionario como responsable del interés público y en los particulares cuando prestan servicios o cometidos estatales. Las nuevas modalidades de intervención del estado y del mercado en el espacio de lo público, define a la satisfacción del interés general como una función colectiva. La responsabilidad basada en la presunción de la buena fe y la confianza, conduce a transformar la función de control otorgando una mayor autonomía a la gestión contra una mayor responsabilidad por los resultados de la misma, en base a sistemas de información que permitan la rendición de cuentas del cumplimiento de la misión y las metas comprometidas.

Ese nuevo concepto de control parte del reconocimiento de su relación con un nuevo concepto de responsabilidad y de sistema sancionatorio -personal e institucional- basados en una gestión pública por resultados. La función de control externo evoluciona de una de vigilancia y de co-administrador (basada en controles previos, concomitantes y posteriores) a una con mayor presencia posterior y selectiva para asegurar la calidad del control interno de cada unidad pública, evitando ser un factor de demora de la administración.

La superación del dilema de cambio del concepto de control, esta creando una mayor confianza en la transparencia de los gobiernos y de los esfuerzos de reforma del sector público, al mismo tiempo que contribuyen a aumentar la responsabilidad y hacer más eficaces las acciones públicas.

Así mismo, una de las acciones más importantes para la modernización del sector de compras gubernamentales es el diseño y desarrollo de un sistema de información que soporte la gestión de compras y contrataciones de la Administración Central. Los posibles módulos de un sistema podrían ser:

Divulgación de las intenciones de compra de los organismos en Internet – cada organismo incluiría en el sistema todos sus avisos de compras y el total quedaría disponible en una web page de Internet con opciones de recuperación de información por sector, tipo de bien o servicio que el gobierno pretende comprar, montos estimados, etc. También se puede estudiar la posibilidad de disponibilizar los pliegos en este site.

Catalogación de bienes y servicios - la catalogación es necesaria para organizar las informaciones de precios y cantidades adquiridas (como el federal supply - USA).

Sistema de Registro de Precios para comparación – los organismos registrarían los precios contratados de bienes y servicios y que se haga el promedio por región como parámetro para la gestión.

Registro de Proveedores – todos los proveedores de todos los organismos harían su registro con renovación semestral, la entrada de los datos podría ser en diversos organismos y ciudades pero el banco de datos es central, así, un proveedor que hace su registro en un determinado organismo o región puede participar en licitaciones de cualquier parte del país y en cualquier organismo.

Módulo de Legislación y Normas para consulta – los reglamentos de licitaciones e interpretaciones específicas serían disponibilizadas en este módulo.

Red de Comunicaciones entre las unidades de compras – los usuarios del sistema pueden cambiar experiencias e informaciones en general y el gobierno enviarles interpretaciones, recomendaciones y análisis diversos.

Módulo de gestión, estadísticas y evaluación – apunta los gastos de cada organismo con cada rubrica específica y calcula promedios de consumo por funcionario para comparación y utilización por los organismos como una referencia para la gestión.

Integración con la ejecución financiera y presupuestaria – un sistema de evaluación y gestión de compras debe estar integrado con la ejecución.

Presupuestaria para que sea obligatoria la información de los datos junto con las informaciones para el pago del contratista, este módulo sería la integración con el sistema de ejecución financiera disponible.

Licitaciones Electrónicas y Compras por Subasta – los proveedores enviarían sus propuestas vía Internet y podrían en un tiempo determinado rebajar sus precios propuestos, como en una subasta, hasta el fin del proceso de selección.

Es importante la definición de la estrategia de implantación de un sistema de información de compras, con los costos, cronogramas y programación del adiestramiento. En otros países están proponiendo la concesión de una web page en Internet que tendría estos módulos disponibles, en contrapartida, la empresa que desarrolla y opera el sistema podrá utilizar el espacio de la web page para propaganda y tendrá mucha información sobre el mercado de adquisiciones públicas.

Hay muchas posibilidades, lo necesario es definir las necesidades y la estrategia para el sector, después el sistema de información más adecuado y la forma de su desarrollo e implantación.

ANEXO 1

Marco Jurídico de la Administración Pública

Documento	Objeto
<u>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</u>	Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del distrito federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
<u>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</u>	Establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.
<u>LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES</u>	Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración Pública Federal.
<u>LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL</u>	Tiene por objeto normar y regular el presupuesto de ingresos y egresos, la contabilidad y el archivo contable gubernamental así como el ejercicio, el examen, la vigilancia y la evaluación del gasto público
<u>PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN</u>	Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas aprobados en este presupuesto.
<u>LEY DE PLANEACION</u>	I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal; II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática
<u>LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO</u>	La presente ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la plantación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza.
<u>LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</u>	objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de: I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público; II.- Las obligaciones en el servicio público;
<u>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS</u>	Ley de coordinación fiscal del estado de Baja California convenio de coordinación administrativa en materia fiscal entre la Federación y el Estado de Baja California Ley de asistencia social para el Estado de Baja California

Anexo 2

Cuestionario para Funcionarios Públicos

Planeación y finanzas (tema)- Inversión Pública

1. Perfil profesional del servidor público
2. Experiencia laboral en el sector
3. Puesto y función dentro de la Institución (Dependencia o Entidad)
4. Cómo esta integrado el paquete presupuestal del DIF ESTATAL
5. Que fondos de inversión fueron susceptibles de aplicarse con ejercicio de la ley (LAASSP) tanto federal como la local.
6. Dentro de los dos últimos ejercicios ha cambiado la normatividad para la aplicación de los fondos
7. Existió un modelo de control de gestión para bajar los fondos de inversión a la Paraestatal
8. Existió flexibilidad o rigidez en la normatividad de los fondos de inversión

Congreso del Estado – Entidad Superior de Fiscalización

1. Perfil profesional del servidor público
2. Experiencia laboral en el sector
3. Puesto y función dentro de la Institución (Dependencia o Entidad)
4. Se aplicó una metodología para auditar los procesos de compra.
5. Se evaluó el desempeño del funcionario público
6. Los procesos de compra de la institución fueron compatibles con la normatividad
7. En que medida el artículo de la ley referente a las excepciones de licitar públicamente hace mas transparente, eficiente y eficaz las adquisiciones de la institución
8. Se evaluó la optimización de los recursos y la transparencia de la institución
9. Se midió la legitimidad de la institución, así como la satisfacción del ciudadano

Contraloría del Estado - Dirección de Fiscalización de la Inversión Pública

1. Perfil profesional del servidor público
2. Experiencia laboral en el sector (Dependencia o Entidad)
3. Puesto y función dentro de la Institución
4. Se aplicó una metodología para auditar los procesos de compra.
5. Se evaluó el desempeño del funcionario público
6. Los procesos de compra de la institución fueron compatibles con la normatividad
7. Se evaluó la optimización de los recursos y la transparencia de la institución
8. Se midió la legitimidad de la institución, así como la satisfacción del ciudadano
9. Esta institución no duplica las funciones de la Entidad Superior de Fiscalización del Congreso del Estado

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

1. Perfil profesional del servidor público
2. Experiencia laboral en el sector
3. Puesto y función dentro de la institución (Dependencia o Entidad)
4. En que medida se ha tratado de cambiar el modelo tradicional de llevar a cabo los concursos.
5. Conoce como esta integrado el paquete presupuestal del DIF ESTATAL
6. El presupuesto del DIF ESTATAL es acorde al Art. 1 de la ley de adquisiciones.
7. Cuales fueron el numero de operaciones y los montos de los mismos.
8. Porque no se ha innovado el proceso de compras del DIF ESTATAL

6. BIBLIOGRAFIA

- Lasswell, Harold d. (2000), *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Políticas Pública.
- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Humanidades (1996), *: Políticas Públicas Alternativas en México*: México. Editorial: la Jornada : UNAM
- Masse Narváez, Carlos E. Coord..(1995), *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: Problemas Teórico-Prácticos de la Gestión Pública Municipal*.
- México: Editorial Universidad Autónoma del Estado de México
- Bozeman, Barry, Coord..(1998), *La Gestión Pública su Situación Actual*. México. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas
- y Administración Pública. Universidad Autónoma de Tlaxcala
- Enríquez Rubio, Ernesto. coord..(2002), *Administración de los Recursos Materiales en el Sector Público: Enfoque Introductorio*. México: Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública
- Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2003), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- *Comentada y Concordada*. México: Editorial Porrúa
- Guerrero, Omar. (1998), *Gerencia Pública en la Globalización*, México. Universidad Autónoma del Estado de México. Editorial Porrúa,
- Olías de Lima, Blanca (2001), “Evolución de la Gestión Pública: la Nueva Gestión Pública”, Madrid. Editorial Prentice Hall.
- Ruano de la Fuente, José M. (2001), *“El control de la Gestión en las Organizaciones Públicas”*, Madrid, Editorial Prentice Hall,
- Moore, Mark H. G.(1998), *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. España. Editorial Paidós.
- Cobas, Eduardo. Organización de los Estados Americanos, INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, (2002) *Las Adquisiciones Públicas y la Reforma del Estado*. Uruguay. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

- Schleske, Antonio. Banco Interamericano de Desarrollo. *Seminario de Contrataciones Públicas en los Procesos de Reforma del Estado*. 2004.
- De La Garza, Sergio F.(2002). *Derecho Financiero Mexicano*. México, Ed. Porrúa
- Bañon, Rafael(. *La Nueva Administración Pública*. Editorial. Alianza
- 15 Pimenta, Carlos Cesar. (1999). *Gestión de Compras y Contrataciones Gubernamentales*. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- 16 Robbins, P. Steffen.2000. *Administración General*. Pearson Educación. Ed. prentice Hall, sexta edición.
- Yves Meny y Jean, Claude Thoenig , (1992), *Las Políticas Públicas*
- (Versión en español._México. Editorial Ariel S.A.
- Delgadillo Gutiérrez, I. Humberto y Lucero Espinosa, Manuel(2000). *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial.Porrúa. México.
- Acosta, M (1990) *Teoría General del Derecho Administrativo*: México. Ed. Porrúa. Novena Edición.
- Gutiérrez González Ana Rosa; Vélez Naranjo Francisco Marco; Reyes Corona Oswaldo. (2000). *Tratamiento y Análisis Jurídico de los Contratos Civiles en México*. Taxxx Editores. México.
- Gutiérrez y González Ernesto. (1993). *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Porrúa, editorial. México.
- Moreno, J (2002). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Ed. Trillas.
- Porrúa Colección. (1999). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público*. Editorial.Porrúa, México 39 edición.

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (2001). *Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público*. Diario Oficial. Lunes 20 Agosto; segunda sección D.F. México.
- Galindo Camacho Miguel, (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Editorial. Purrua.
- Morales M. y Blanco, A.C. (1999). *Planeación y Dirección para Empresas Constructoras*, Instituto Politécnico Nacional. México.
- Anaya (1998) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*. México: Ed. Anaya Editores.
- Arteaga E. (1998) *Derecho Constitucional*: México Ed. Oxford. University Press.
- Farro, Farah, Gerardo y Huacuja Betancurt, Sergio. (1989). *Regulación del proceso de las adquisiciones del gobierno federal*, E.L. Farro Farra, Gerardo