

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

**ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN
SANTO TOMÁS**

**“LA INNOVACIÓN GRADUAL PARA INCREMENTAR LA
EFICIENCIA DEL PROCESO DE ADQUISICIONES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

TESIS DOCTORAL

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS CON ESPECIALIDAD EN
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

PRESENTA:

GUILLERMO PATRICIO HIRIART RODRÍGUEZ

**DIRECTOR: DR. EDMUNDO RESEÑOS DÍAZ
CONSEJERA: DRA. ROSA AMALIA GÓMEZ ORTIZ**



MÉXICO, D.F.

JUNIO 2007.



INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL SECRETARIA DE INVESTIGACION Y POSGRADO

ACTA DE REVISION DE TESIS

En la Ciudad de México, D.F., siendo las 10:30 horas del día 12 del mes de diciembre del 2006 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de La E.S.C.A. para examinar la tesis de grado titulada:

“LA INNOVACIÓN GRADUAL PARA INCREMENTAR LA EFICIENCIA DEL PROCESO DE ADQUISICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”.

Presentada por el alumno:

HIRIART

Apellido paterno

RODRÍGUEZ

materno

GUILLERMO PATRICIO

nombre(s)

Con registro:

A	0	3	0	3	5	6
---	---	---	---	---	---	---

aspirante al grado de:

DR. EN CIENCIAS CON ESPECIALIDAD EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISION REVISORA

Director de tesis

DR. EDMUNDO REBENOS DÍAZ

DR. ZACARÍAS TORRES HERNÁNDEZ

DRA. MA. DEL PILAR PEÑA CRUZ

DRA. ROSA AMALTA GÓMEZ ORTIZ

DRA. MA. DEL CARMEN TREJO CÁZARES



EL PRESIDENTE DEL COLEGIO

DR. HUMBERTO PONCE TALANCON





INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA CESION DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D. F., el día 27 del mes de marzo del año 2007, el (la) que suscribe C.P. Guillermo Patricio Hiriart Rodríguez alumno (a) del Programa de *Doctorado en Ciencias con Especialidad en Ciencias Administrativas* con número de registro A030356 , adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración, Santo Tomás, manifiesta que es autor (a) intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de Dr. Edmundo Resenos Díaz y cede los derechos del trabajo intitulado "*La Innovación gradual para incrementar la eficiencia del proceso de adquisiciones en la Administración Pública Federal*", al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección ghiriart@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

C.P. Guillermo P. Hiriart Rodríguez

Resumen

Las adquisiciones en la administración pública federal no se realizan con eficiencia, esto es, con apego al marco regulatorio que las rige y en las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad.

La presente investigación, se ubica en el campo de la aplicación, se focaliza en la administración pública y se basa en el método inductivo-deductivo vinculando lo cualitativo y lo cuantitativo. Parte del comportamiento general, de las adquisiciones hacia lo particular, hasta su ejecución.

Como resultado se desprende que las adquisiciones realizadas por las Escuelas del IPN muestreadas no se pueden considerar como eficientes ya que no se apegan satisfactoriamente al marco regulatorio; no se logran con claridad las mejores condiciones de precio y la calidad de los bienes no siempre es la deseada.

Sólo a través de la innovación gradual en materia de planeación y evaluación en relación con la distribución del presupuesto a partir: del enfoque de cada Escuela; la población estudiantil que atienden; los objetivos particulares que persiguen y consecuentemente, el costo directo del equipamiento, suministro e insumos que demanda cada Escuela a la vez de favorecer la compra de mayores volúmenes a través de la consolidación de necesidades equiparables para todas o la mayoría de las ellas para de esta forma, acceder a mejores precios y por ende, generar economías que permitan atender otros requerimientos para los cuales no haya presupuesto autorizado.

Abstract

The acquisitions of the federal public administration are not being efficiently carried out, that is to say, they do not strictly comply with the regulatory framework that rules same, to obtain the best price, quality and opportunity conditions.

The present research covers the field of application, focuses in the public administration and is based on the inductive-deductive method that links qualitative and quantitative. It starts with the general, the behavior of the acquisitions and moves towards the specific, its execution.

As a result it is understood that the acquisitions carried out by the schools sampled of the IPN can not be considered efficient, because they do not satisfactorily comply with the regulatory framework; the best price conditions are not clearly achieved and the quality of the goods is not always what would be desired.

Only through gradual innovation in matters of planning and evaluation with respect to the distribution of the budget, starting with: the focus of each School; the student population it services; the specific objectives it pursues and, consequently, the direct cost of the equipment, supplies and consumables which each school demands while at the same time favoring the purchase of larger volumes through the consolidation of comparable needs for all or the majority of the them, in this way having access to better prices and, thus, to generate savings that may allow to cover other requirements for which there is no authorized budget, it is possible to increase their efficiency.

ÍNDICE

Resumen	I
Abstract	II
Agradecimientos	1
Glosario	3-6
Abreviaturas	7-7
Figuras, gráficas y tablas	279-279
Marco teórico	8-185
Capítulo 1	
Estado, gobierno, sociedad y modernización de la administración pública	9-54
1.1 El Estado	9-23
1.1.1 Concepto	9-11
1.1.2 Origen	11-15
1.1.3 Fines, atribuciones y modelos de Estado	15-20
1.1.4 División de poderes y órdenes de gobierno	20-23
1.2 El Gobierno	24-35
1.2.1 Concepto	24-25
1.2.2 Contrastación entre Estado y gobierno	25-33
1.2.3 Relación Estado, administración pública y sociedad	33-35
1.3 La Sociedad	35-39
1.3.1 Concepto	35-37
1.3.2 Origen	37-39
1.4 Reforma del Estado	39-49
1.4.1 Antecedentes	39-47
1.4.2 Fines y factores de influencia	47-49
1.4.3 Distintos enfoques	49-49
1.5 Modernización de la administración pública	49-54
1.5.1 Concepto de administración pública	49-52
1.5.2 La administración pública y su entorno	52-54
Capítulo 2	
Escenario de la investigación: organismos desconcentrados de educación superior en México	55-57
2.1 Origen y desarrollo de la educación superior en México	55-58
2.2 Los retos que enfrenta la educación superior en el siglo XXI	58-65
2.3 Marco jurídico	65-71
2.4 La Secretaría de Educación Pública	71-72
2.5 El Instituto Politécnico Nacional	72-77
2.5.1 Su naturaleza, finalidades, atribuciones, patrimonio y estructura orgánica	72-77
2.5.2 Su Reglamento Interior	78-78

ÍNDICE

Capítulo 3	
<i>Base legal, técnica, administrativa y procedimientos vigentes de los procesos de adquisiciones</i>	79-116
3.1 Marco legal que regula la administración de los recursos materiales en el sector público mexicano	79-72
3.1.1 Evolución del marco jurídico de las adquisiciones	79-84
3.1.2 Normatividad complementaria y supletoria	84-89
3.1.3 Estructura básica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	89-92
3.2 Tipología y características de los procesos de adjudicación	92-97
3.2.1 Licitación Pública	92-96
3.2.2 Invitación A Cuando Menos Tres Personas	96-97
3.2.3 Adjudicación Directa	97-97
3.3 Proceso para la asignación y contratación por modalidad	97-107
3.3.1 Actos y procesos de adjudicación y contratación	97-101
3.3.2 Comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios	101-103
3.3.3 Responsabilidades, obligaciones y recursos de defensa	103-107
3.4 Reforma administrativa y modernización	108-116
Capítulo 4	
<i>La innovación, efectividad, eficacia y eficiencia. Conceptos y diferencias. Principales escuelas y corrientes en la administración</i>	117-174
4.1 Las principales escuelas y corrientes en la administración	117-124
4.2 Conceptos y principales diferencias	124-143
4.2.1 Innovación	124-129
4.2.2 Efectividad	129-130
4.2.3 Eficacia	130-132
4.2.4 Eficiencia	132-134
4.2.5 Sus principales diferencias	134-143
4.3 Algunas alternativas	143-159
4.4 Las adquisiciones en el Instituto Politécnico Nacional a la luz del Desarrollo Organizacional, Un breve análisis.	159-167
4.5 Reflexiones finales	167-174
Capítulo 5	
<i>Fundamento de la investigación</i>	175-260
5.1 Problema de investigación	175-182
5.1.1 Situación problemática observada	175-182
5.1.2 Planteamiento del problema	182-182

ÍNDICE

5.2 Objetivos	182-183
5.2.1 General	182-182
5.2.2 Específicos	183-183
5.3 Preguntas de investigación	183-183
5.4 Justificación	184-185
Método de la investigación	185-260
5.5 Método, tipo, muestra, diseño y diagrama sagital	185-192
5.5.1 Método	185-186
5.5.2 Tipo	186-187
5.5.3 Muestra	187-191
5.5.3.1 Determinación de la muestra	187-189
5.5.3.2 Método de muestreo	189-191
5.5.4 Diseño	191-191
5.5.5 Diagrama Sagital	192-192
5.6 Formulación de la hipótesis	193-193
5.6.1 De trabajo	193-193
5.7 Definición conceptual, operacional y operacionalización de variables	193-197
5.7.1 Conceptual	193-193
5.7.2 Definición operacional	193-194
5.7.3 Operacionalización de variables	195-197
5.8 Trabajo de campo, método e instrumentos de medición	198-199
5.8.1 Diseño del instrumento	198-198
5.8.2 Aplicación y control del instrumento	198-199
5.9 Análisis e interpretación de resultados IPN	199-226
5.10 Limitaciones de la investigación, observaciones y sesgos	226-248
5.10.1 Análisis e interpretación de resultados UPN	228-248
5.11 Respuestas a las preguntas de investigación	249-257
5.12 Comprobación de la hipótesis	257-260
Resultados	260-275
Análisis por categoría	260-264
Discusión	264-275
Conclusiones	275-278
Generales	275-276
Específicas	277-277
Recomendaciones y sugerencias para trabajos futuros	277-278
Bibliografía	315-327

ÍNDICE

Anexos	280-314
A) Carta de presentación	280-280
B) Cuestionario	281-293
C) Cédula concentradora por “Categoría de Análisis”	294-314
<i>Instituto Politécnico Nacional</i>	294-310
<i>Universidad Pedagógica Nacional</i>	311-314

A LA MEMORIA DE MI PADRE

*No desaparece lo que muere,
sólo lo que se olvida.*

A MI MADRE

*Por darme la decisión para hacer que cada día,
sea mejor que el anterior.*

A MI ESPOSA “La Chiquis”

*Por enseñarme a apreciar los placeres de la vida,
para merecerlos.*

A MIS HIJOS

Por permitirme avanzar.

A MIS DOS HERMANAS

Por su compañerismo y amistad

A MI DIRECTOR Y CONSEJERA DE TESIS

*Por enseñarme que la investigación es como andar en bicicleta.
O te mueves o te caes. ¡ No dejes de pedalear!*

A MIS SINODALES

*Por alentarme a tocar para que me abrieran la puerta;
insistir para lograr y persistir, para obtener.*

A la gran OFE

Porque vive para servir, y por eso sirve para vivir.

**“LA INNOVACIÓN GRADUAL PARA
INCREMENTAR LA EFICIENCIA DEL
PROCESO DE ADQUISICIONES EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

GLOSARIO

Administración Pública Federal.- Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Adquisición.- Compra de un bien para atender el requerimiento de un área usuaria.

Área Requirente.- Es la unidad responsable que solicita al área administrativa la adquisición de bienes y suministros para el cumplimiento de las metas y/o programas que tiene encomendados.

Calidad.- Conjunto de condiciones que permiten asegurar la máxima satisfacción con la mayor eficacia y eficiencia.

Clasificador por Objeto del Gasto por Programa.- Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro los recursos clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa; presenta la ventaja de permitir el estudio de los costos de los programas, subprogramas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares.

Costo.- Valorización monetaria de la suma de recursos y esfuerzos que han de invertirse para la producción de un bien o un servicio. El precio y gastos que tiene una cosa, sin considerar ninguna ganancia.

Costo de Oportunidad.- Sacrificio de las alternativas abandonadas al producir una mercancía o servicio.

El beneficio que se sacrifica al no seguir en un curso alternativo de acción. Los costos de oportunidad no se registran en las cuentas, pero son importantes al tomar muchos tipos de decisiones comerciales.

Dependencia.- Institución pública subordinada en forma directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. Las dependencias de la administración pública federal son las secretarías de estado según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El acuerdo de sectorización reserva el concepto de dependencias a los organismos públicos del Sector Central que no son coordinadores de sector y da la denominación de secretaria a los que sí lo son.

Desregulación.- Estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad a procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos administrativos, reglas operativas de las comunicaciones y

transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos.

La desregulación es un requisito indispensable para que los impactos de la liberalización comercial se puedan absorber con facilidad y se avance en la obtención de la estabilidad de precios. La eliminación de regulaciones obsoletas abre nuevos mercados y fomenta los flujos de inversión.

Ejecutor del Gasto. Servidor Público responsable de definir, coordinar, supervisar hasta su formalización, a través de un pedido o contrato, las adquisiciones de suministros que un organismo o entidad requieren para cumplir con su misión.

Ejercicio Fiscal.- Período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Entidad.- Persona, sociedad, corporación u otra organización. Término genérico con que se denomina en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a quienes realizan gasto público como son: los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las dependencias (Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República) los organismos descentralizados, los organismos autónomos, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Entidad Coordinada.- Organismo o empresa de control presupuestario directo o indirecto que administrativamente está integrada bajo la coordinación de un sector como el de Educación.

Globalizadoras.- Es el término con el cual se conocen a las dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al ser responsables de controlar de manera concentrada el presupuesto de toda la administración pública federal.

Licitante.- Se refiere a los proveedores nacionales o internacionales que participan en una licitación por invitación a cuando menos tres personas o en una licitación pública en donde ofrecen las mejores condiciones de calidad y precio con el objeto de que les sea adjudicado un pedido o contrato.

Organismo.- Término genérico con el que se identifica, a cualquier dependencia, entidad o institución de la Federación que tenga o administre un patrimonio o presupuesto formado con recursos o bienes federales.

Marco Regulatorio.- Conjunto general de normas, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en cualquier proceso de adquisiciones.

Misión.- Enunciado corto que describe el propósito fundamental y la razón de existir de una dependencia, entidad o unidad administrativa; define el beneficio que

pretende dar y las fronteras de responsabilidad, así como su campo de especialización.

Modalidad.- Se refiere a las diferentes alternativas de que dispone una entidad para llevar a cabo su proceso de adquisiciones, atendiendo a los diferentes límites máximos establecidos para cada caso, de acuerdo al presupuesto autorizado para el capítulo 2000. En este sentido, existen tres posibilidades para realizar las adquisiciones: Adjudicación Directa; Invitación a Cuando Menos Tres Personas y Licitación Pública, Nacional e Internacional.

Oportunidad.- Cuando las unidades responsables reciben a tiempo, esto es en la fecha para cual requirieron los bienes y suministros de tal suerte que les permita cumplir con sus metas y programas adecuadamente.

Órgano Desconcentrado.- Forma de organización que pertenece a las Secretarías de Estado para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen, y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por la ley.

Órgano Interno de Control.- Responsable de la dirección y conducción de la auditoría interna de una dependencia o entidad, con el fin de que cumpla los propósitos para los cuales fue creada y que opere o funcione con la mayor eficacia y eficiencia posible, recomendando para ello las medidas preventivas o correctivas a su desempeño. En la actualidad, los Órganos Internos de Control dependen jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública.

Patrimonio Propio.- Cuenta del estado de situación financiera que representa el importe de los bienes y derechos que son propiedad del Gobierno Federal.

Personas Físicas.- Es todo individuo sujeto a un gravamen fiscal. En términos genéricos se conoce también como causante.

Personalidad Jurídica.- Es la representación legal en los términos del Código Civil para los efectos de pleitos, cobranzas, actos de administración y, en su caso, actos de dominio.

Personas Morales.- Es toda sociedad mercantil u organismo que realice actividades empresariales, se consideran también las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles. Se denominan también con el término genérico de causante.

Presupuesto.- Estimación financiera anticipada, anual de los egresos e ingresos necesarios del sector público federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

Presupuesto de Egresos de la Federación.- Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Proceso Administrativo.- Conjunto de acciones interrelacionadas e interdependientes que conforman la función de administración e involucra diferentes actividades tendientes a la consecución de un fin a través del uso óptimo de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

Programa Anual de Adquisiciones.- Es el conjunto de adquisiciones con una periodicidad anual en el cual se detallan los bienes y suministros que son requeridos por las diferentes unidades administrativas para el cumplimiento de sus metas y programas en fechas determinadas previamente.

Sectorizado.- Delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad, para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente.

Servidor Público.- Son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Gobierno del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Simplificación Administrativa.- Proceso que consiste en eliminar y compactar fases del proceso administrativo, así como requisitos y trámites a fin de ganar agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos o trámites administrativos.

Unidad Responsable.- Unidad administrativa perteneciente a una estructura básica de una dependencia, facultada para ejercer gasto con el fin de llevar a cabo actividades que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de una dependencia o entidad del Gobierno Federal.

Entidad paraestatal agrupada por mandato del Ejecutivo Federal en un sector definido en consideración del objeto de la entidad y la esfera de competencia de la Secretaría de Estado que la coordina.

Abreviaturas

APF-Administración Pública Federal

LFRSP-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

LFRASP-Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a partir del 14 de marzo de 2002

LAASP-Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

LOAPF-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

LFEP- Ley Federal de Entidades Paraestatales

OIC- Órgano Interno de Control

AD-Adjudicación sin más trámite a una persona

IR- Invitación A Cuando Menos Tres Personas

LPN-Licitación Pública Nacional

LPI- Licitación Pública Internacional

IPN- Instituto Politécnico Nacional

MARCO TEÓRICO

Marco teórico

Capítulo 1

ESTADO, GOBIERNO, SOCIEDAD Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 El Estado

1.1.1 Concepto

El vocablo Estado proviene de status, que en latín significa modo de ser. Diccionario Etimológico Español e Hispánico, 1996.

El Estado definido semánticamente y fuera de una acepción política o filosófica es, según el Diccionario de la Real Academia, el status, lo que está, lo que cambia porque no es. En una de sus acepciones dice que el Estado es la condición en que se encuentra una persona o caso sobre la que influyen determinados cambios.

El Estado según la acepción gramatical es la situación en que está una persona o cosa, sujeta a cambios que influye en su condición. Casares, 1959.

El Estado es la autoridad que obliga a algo que libre y espontáneamente no realizarían.

El Estado como concepción, es una abstracción. Como lo sostiene Hans Kelsen, 1973 el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.

Desde el punto de vista económico, el Estado es la institución que puede modificar los comportamientos económicos, políticos y sociales de otros agentes y establecer ordenamientos jurídicos que cambien la operación del sistema económico. La experiencia histórica muestra que el Estado y el mercado se han relacionado siempre y esta relación es indispensable, en el tiempo y espacio, para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político. En consecuencia el mercado o el Estado no pueden, por si solo, gobernar el sistema.

El concepto Estado, suele usarse en ocasiones como sinónimo de sus componentes o se le confunde con los términos nación o país. Cabe destacar que cuando se alude al término nación, se verá más adelante, se subraya uno de los elementos del Estado: la población, mientras que, cuando se hace referencia al vocablo país, se destaca el territorio. Mas, 1998.

Desde el punto de vista de las escuelas políticas y sus tratadistas, se eligió la definición sociológica de Jellenik quien sostiene que el Estado es “la agrupación política sedentaria con un poder de mando originario”. Afirma que el Estado tiene el único poder originario supremo, creador del Derecho (positivo); que instaurado el Derecho queda el Estado autolimitado por él. Los particulares carecen de la

facultad de crear el Derecho positivo: tan solo la institución estatal tiene atribuciones para transformar los principios jurídicos, en Derecho Positivo. El Estado forma, transforma, declara y promulga la norma jurídica coercible; la suprema misión del Estado es legislar sobre la vida, la libertad y la propiedad.

Al analizar por separado cada uno de los elementos de esta definición, vemos que en ella se recogen: el pueblo como agrupación humana; el territorio, con su carácter de agrupación sedentaria; la soberanía como poder de mando originario; los fines políticos y el Derecho positivo.

Cicerón y Kant, por su parte, ofrecen una definición del Estado con base jurídica. Cicerón, define al Estado como aquella muchedumbre humana unida por el derecho y la utilidad. Kant dice que el Estado es la muchedumbre unida por leyes jurídicas.

San Agustín, siguiendo el trazo de Cicerón, define al Estado como la muchedumbre humana dotada de razón y unida por lo común de las cosas que aman.

Una definición todavía más estructurada de Estado se retoma de la que da Arnaiz Amigo: el Estado es el que recoge y unifica las manifestaciones sociales o convencionalismos sociales hacia disciplinas que se dan en el ámbito social. Entre éstas, figuran con caracteres primordiales: la ética; la economía; el derecho; el canon religioso y la historia. Enríquez, 2002, si bien el Estado en el mundo de las ideas es un concepto, en el de la realidad es una organización de fuerzas. Se integra por corporaciones e instituciones. Las primeras se pueden considerar como asociaciones, privadas o públicas, organizadas en defensa de los fines propuestos por dichas personas. Las segundas, como la organización de bienes, y a veces de personas, con una dirección superior para conseguir los fines colectivos. De estas instituciones, el Estado es la de suprema organización para el bienestar común.

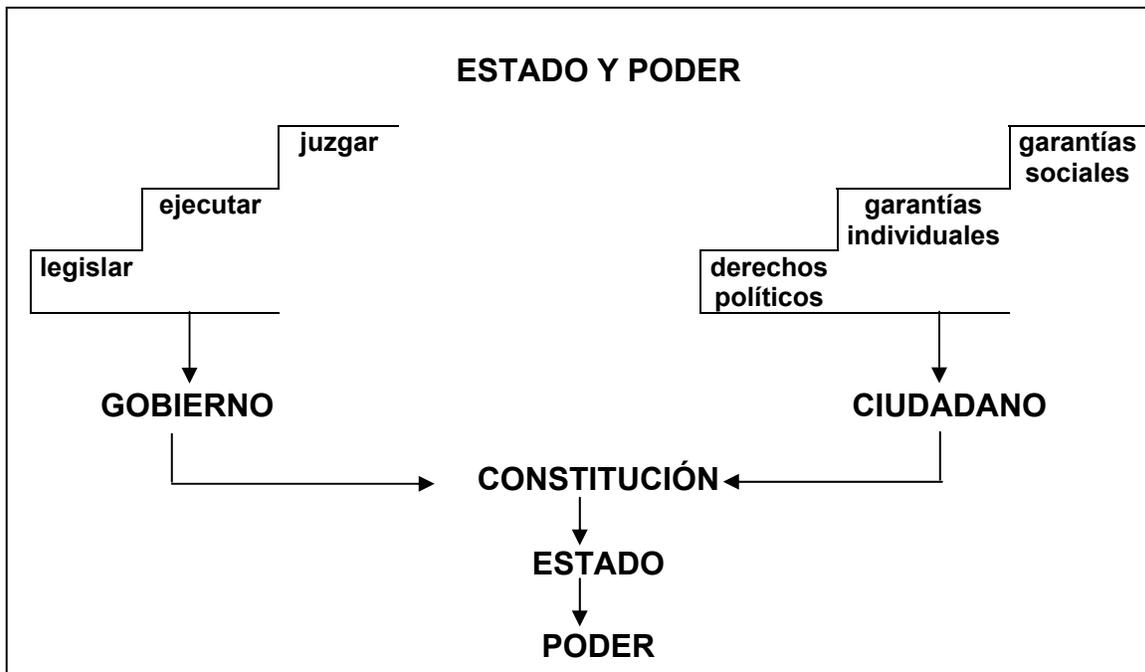
El análisis del concepto Estado conduce necesariamente a su relación con el poder como posibilidad de imponer la voluntad de dicho Estado dentro de una relación social, es decir, siempre que exista un fin legítimo que cumplir debe contarse con la capacidad necesaria para ejecutarlo. Por ello el poder público puede concebirse como la capacidad o fuerza legítima que tiene el Estado para hacer cumplir sus decisiones y realizar sus fines.

En este sentido una de las tesis centrales de Max Weber, 1995es: “el Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y es una condición intrínseca a todo Estado”.

Abundando en lo anterior, el poder público constituye el poder por excelencia y está representado por el Estado. En su visión global, como manifestación del conjunto de habilidades de una sociedad, ya que ejerce su poderío o fuerza sobre el pueblo. Desde esta perspectiva el poder público es un poder soberano, en la medida en que no está sujeto a ningún otro poder.

El esquema que a continuación se presenta tiene como propósito identificar al poder público como basamento del Estado para el ejercicio del monopolio de la fuerza legítima, en el marco de los límites que le impone el orden jurídico.

Figura 1



Fuente: Mas Araujo, Manuel, 1998. Página24

1.1.2 Origen

En Grecia, lo que hoy se denomina Estado constituía *la villa*. Es decir, la ciudad o Estado-Ciudad como comunidad de los ciudadanos. Esta comunidad estaba vinculada a la tierra o territorio. El Estado-Ciudad se integraba en la tierra y sus habitantes.

En Roma, se le denominaba *civitas*. Desde el siglo XV, las *civitas* significa el pequeño Estado-Ciudad, zona urbana, en contraposición con el campo zona rural. Grandes extensiones de tierra formaban los *land*, o la *terre* con un poder político señorial sobre su ámbito.

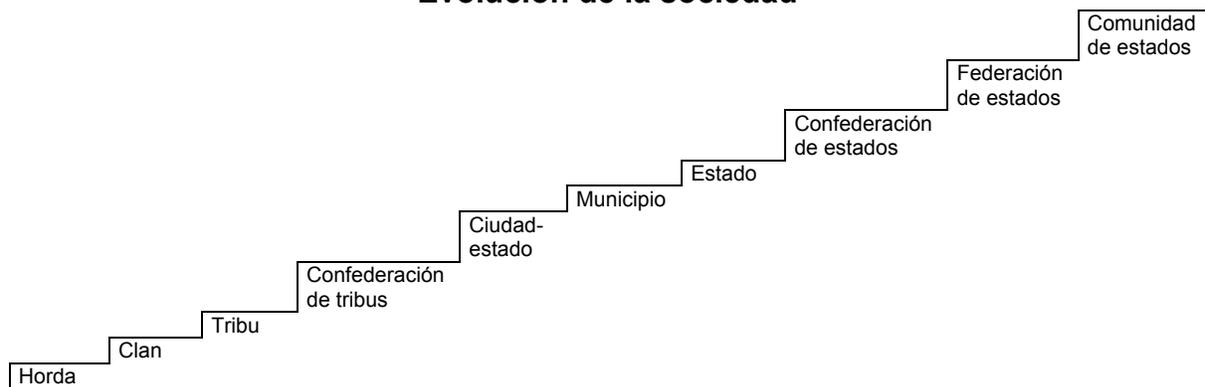
El *civis* romano era el ciudadano que vivía en el recinto de la ciudad. Bajo la forma republicana de gobierno, el Estado lo constituía la plebe, es decir, el pueblo. En la Edad Media (siglo III-XIV), la *res pública* es el Reich *Regno* (reino) *Reign* (rey) *Imperator* (emperador). En el *Regnum* imperaba el rey, señor de señores feudales; también se le denominaba príncipe, señor principal. En Inglaterra, en el siglo XIV, se emplea la palabra *status*, orden jurídico. Lo que hoy se denomina Europa, con sus naciones, surge en los albores de la época moderna (siglo XVI). En este siglo,

las pequeñas demarcaciones italianas anteceden al nombre del lugar, la palabra *stato*. Maquiavelo (1469-1527) comienza así El Príncipe: todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son, repúblicas o monarquías. Maquiavelo, 2002.

Todavía en 1576, Bodino emplea, en Francia, el término *état* en el sentido de forma de gobierno. En el siglo XVI, Shakespeare (1564-1616) emplea en sus obras la palabra Estado. En Alemania, en el siglo XVII, se menciona el *status* república. También, en el siglo XVII en Inglaterra, y en el siglo XVIII en Francia (con la Revolución Francesa en 1789) surge el Estado constitucional en el que la potestad de imperio se encuentra dividida: entre el jefe del gobierno, el del Estado y los magistrados. El Estado se origina en la familia. De un grupo de familias surgirá la aldea y de las aldeas el Estado. Mientras que en Platón es el individuo la base del Estado, en Aristóteles es la familia. El Estado pertenece a las cosas que existen por naturaleza, ya que el hombre es un ser destinado a vivir en comunidad. Lo que hace posible al Estado es la comunidad de ideas sobre lo justo e injusto, lo bueno y lo malo. No basta en el estado la vida feliz si no está regida por la ética.

La mayoría de los historiadores, etnólogos, arqueólogos y antropólogos, están de acuerdo en que más allá de las diversas clasificaciones o combinaciones que se puedan hacer, las sociedades humanas en general pasaron por un proceso que va de las sociedades primitivas como la horda en los albores de la humanidad, hasta el Estado-nación como forma predominante de organización de la sociedad actual.

Figura 2
Evolución de la sociedad



Fuente: Pontifex Martínez, Arturo, 2001. Página 16

En contraposición, Heller, 2000 establece que afirmar que la estructura presente o futura del Estado depende, en forma decisiva, del hecho de que su nacimiento primario deba atribuirse a la lucha de clases o de razas o a otra causa, no pasa de ser un perjuicio historicista más.

Continúa sosteniendo Heller, 2000 que aun si se limita al intento de concebir el Estado del presente partiendo de sus supuestos históricos inmediatos y de confrontarlo con las formaciones políticas medievales, llamadas entonces reino o territorio hace evidente que durante medio milenio, en la Edad Media, no existió el

Estado en el sentido de una unidad de dominación. Los reinos y territorios eran, tanto en lo interior como en lo exterior, unidades de poder político intermitentemente e incluso, durante siglos, excepcionalmente, el Estado no podía mantener su ordenación de modo ininterrumpido, sino solo temporalmente, interviniendo de vez en cuando para eliminar la perturbación del orden estatal que se deseaba mantener.

Su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el emperador.

Rastrear hasta tiempos remotos, cuando no hasta la época primitiva de la humanidad, en las más de las ocasiones provoca desatender, en general, aquello que a nuestro objeto principal interesa: la conciencia histórica de que el Estado, como nombre y como realidad, es algo, desde el punto de vista histórico, absolutamente peculiar y que, en esta su moderna individualidad, no puede ser trasladado a los tiempos pasados. Eduard Meyer conduce hasta sus últimas consecuencias esa universal ampliación del concepto del Estado al concebirlo, contra lo que suele hacerse, no como algo que nace con el hombre, sino incluso como aquel grupo social “que corresponde a la horda animal y que, por su origen, es más antiguo que el género humano, cuyo desarrollo cabalmente solo se hace posible en él y por él”.

En la antigüedad el Estado e Iglesia, grupo político y grupo cultural habían constituido una unidad inseparable; cada polis tenía sus propios dioses. Con el monoteísmo se formó una iglesia universal, independiente de las fronteras políticas, que sustrajo buena parte de la vida personal y pública a la dominación del grupo político, lo que, hasta el presente, continúa sin pertenecerle. Pero, en la Edad Media, la Iglesia reclamó una obediencia, aunque extraestatal, política, de todos los hombres, incluso de los que ejercían el poder político, obligando a ella, en muchos casos, por eficaces medios coactivos espirituales y aun físicos. De esta suerte, la Iglesia limitaba el poder político medieval no solo exteriormente sino, de modo aún más intenso, indirectamente, valiéndose del clero. El hecho de que la Iglesia representara durante siglos la única organización monista de autoridad, en un mundo en el que poder estaba disgregado a la manera feudal, no fue la causa menos poderosa de su supremacía. El punto culminante, y a la vez el comienzo de la quiebra de la supremacía papal lo constituye la negación de obediencia por parte de Felipe de Francia y trajo como consecuencia la emancipación definitiva y total del poder del Estado respecto a la Iglesia, incluso en los Estados católicos.

Una manifestación precoz del Estado moderno corresponde al siglo XIII en Sicilia por el genial Federico II, quien sustrajo en forma radical al sistema feudal del ejército la justicia, la policía y la administración financiera, centralizándolo todo de modo burocrático. Los orígenes propiamente dichos del Estado moderno hay que buscarlo en las ciudades-repúblicas de la Italia septentrional en el Renacimiento. De Florencia era Nicolás Maquiavelo cuyo Príncipe introduce en la literatura el término lo statu.

La nueva palabra Estado designa certeramente una cosa totalmente nueva porque a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general. A consecuencia de la concentración de los instrumentos de mando: militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política-fenómeno que se produce primeramente en el norte de Italia debido al más temprano desarrollo que alcanza ahí la economía surge aquel monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de manera característica el Estado de la Edad Moderna del territorio medieval.

La evolución en el aspecto organizativo hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado.

Mediante la creación de un ejército permanente, organizado, profesional (sujeto a pago por sus servicios) y leal, se logra establecer así la unidad de poder del Estado al concentrarse en este los medios para hacer la guerra.

A comienzos de la Edad Moderna el Estado tiene que encargarse de una serie de tareas que hasta entonces corrían a cargo de la familia, la Iglesia o las instituciones locales, o que respondían a nuevas necesidades. Eran, especialmente, materias relacionadas con las comunicaciones, con la administración de justicia y con lo cultural. Un Estado que no utilizara las revolucionarias innovaciones técnicas de aquel tiempo y no acomodara a ellas su administración, se vería condenado a una decadencia inevitable. El defecto principal de la época feudal consistía en que estas funciones eran desempeñadas como algo accesorio, con deficiencias técnicas, debilidad de su ejecutivo, laxitud de los controles y ausencia o imperfección de la contabilidad. Por otra parte, el perfeccionamiento de la técnica administrativa solo era posible mediante una división del trabajo. Se independizó la unidad de poder del Estado a través de la jerarquización de autoridades, el surgimiento de la burocracia y con ella las competencias claramente delimitadas y en la que funcionarios especializados, nombrados por el superior y económicamente dependientes, consagran su actividad de modo continuo y principal a la función pública que les incumbe, cooperando así a la formación consciente de la unidad de poder estatal.

En el siglo XIV las uniones dan por resultado los grupos de intereses del clero, de los caballeros y de los burgueses, que rompen el carácter político cerrado de los territorios. Es así como se completa el dualismo del Estado compuesto de dos o más organizaciones de poder independientes entre si. Ambas afirman tener el

mejor derecho; ambas, disponen un aparato propio de poder: funcionarios, tribunales, finanzas propias e incluso ejército y representación diplomática propios.

La teoría del mercantilismo, desarrollada primeramente en Inglaterra en el siglo XVI pero ya practicada allí un siglo antes, aspiraba a aumentar el poder del Estado, mediante el incremento de los ingresos del monarca y la elevación de la capacidad impositiva del pueblo. En atención a los fundamentos del poder, el dinero debía ser guardado en el país, debía aumentarse la población y procurar en lo posible su prosperidad mediante la exportación de productos.

El surgimiento del Estado moderno puede situarse a raíz del Renacimiento, mientras que la conformación del concepto de nación, a pesar de formarse paulatinamente a lo largo de la época contemporánea, se remonta a la clasificación por grupos a los que se les denominaba razas. A partir de ellas, aparecen los nacionales y el concepto de nación. No es sino hasta el siglo XIX, cuando los Estados se resumen bajo el rubro de Estado-nación.

Para llegar a este concepto de Estado-nación y a las instituciones que sustentan este modo de organización, fue necesario, en primer lugar, disociar las funciones que cumple el Estado, de las personas que ejercen el poder. Con la conformación del Estado moderno, se llegó progresivamente a la conciencia de que el orden político transcendía a las personas de los gobernantes. Así nació el Estado moderno, un Estado que no confunde las instituciones que lo conforman, con las personas que ocupan el poder, y que asume un conjunto de funciones en beneficio de la colectividad.

Con las ideas y los conceptos establecidos se concluye que nación es la colectividad que reúne a todos los que comparten el mismo pasado y una visión común de su futuro; que esa colectividad es regida por las mismas leyes y dirigida por el mismo gobierno; que es soberana y única poseedora de legitimidad política; y que la ley debe ser la expresión de la voluntad general y no puede existir gobierno legítimo fuera de las leyes de cada nación. Francais, 1998.

El devenir histórico registra y reconoce generalmente a Francia e Inglaterra como los países fundadores del capitalismo contemporáneo y del concepto moderno de Estado-nación. Fue en sus territorios donde: se fracturó la sociedad feudal; se desarticuló el conjunto de organizaciones, instituciones y normas sociales de las monarquías absolutistas y se constituyó un nuevo pacto social.

1.1.3 Fines, atribuciones y modelos de Estado

Desde Aristóteles con su Política, la cuestión del “fin” del Estado constituyó un problema fundamental para todas las doctrinas. El planteamiento consistía en afirmar que el Estado –como las plantas y los animales- es un fin en si mismo.

Para Platón, en la República y en Las Leyes, el fin del Estado es el bien común. En los mismos términos se expresa Santo Tomás en su Suma Teológica. San Agustín afirma que: el fin del Estado es la justicia, la justicia es caridad y como la caridad es de Dios, el Estado pertenece a Dios. Con este silogismo defiende la supeditación de las autoridades civiles a las eclesiásticas. Para Hegel, el Estado es el espíritu absoluto. La historia del hombre es la realización relativa de este espíritu. Para Maquiavelo los fines objetivos del Estado son los apropiados a su existir, coexistir y subsistir.

Hay que reconocer que la cuestión del fin del Estado constituye el problema fundamental de la teoría del Estado. Pues si bien es cierto que sólo los hombres son capaces de proponer conscientemente fines, no lo es menos que el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman.

Los hombres del Estado tienen propósitos, realizan fines. Las personas tienen fines, disponen del libre albedrío o capacidad de elegir; se considera que las cosas no tienen fines porque son así desde su aparición y no pueden ser de otra manera. Las personas tienen propósitos, eligen fines para su cumplimiento y por esa elección realizan actividades. De ahí que las instituciones políticas de hoy sean distintas a las de ayer y lo serán a las de mañana.

Los fines son consecuencia de los propósitos de los hombres y los propósitos se buscan en las voluntades o querencias. Ahora bien: ¿dónde encontrar el querer o la voluntad del Estado? En los hombres que se agrupan para determinados fines; son las personas que eligen determinados medios para realizar sus voliciones.

Los medios de que dispone el hombre en el Estado son el derecho y la autoridad. Las estructuras de las instituciones políticas surgen de esos propósitos.

Para entender y redondear la idea antes expresada se abordará al filósofo Kant quien sostiene que los fines objetivos son intrínsecos a las cosas; mientras que los fines subjetivos son los propósitos de los hombres para que las cosas cumplan con sus finalidades.

En una teoría política pura, el bien común coincide con el bien particular; el Estado tiene un fin objetivo, fin intrínseco o fin en sí, que es su propia estructura. Los propósitos de los hombres del Estado son los fines subjetivos, como ya se apuntó; así debe considerarse el bien común y dentro de una teoría del Estado éste coincide siempre con el bien particular.

Heller, 1934 hace un análisis mayor alrededor de los fines del Estado y dice: "entendemos por fin el efecto de la voluntad calculado de antemano es decir, aquello que se propone psíquicamente alcanzar un sujeto real de un modo concreto, ya sea consciente o inconscientemente. Cuando se habla del fin del Estado, se refiere a aquel que debe cumplir el Estado en el seno de la conexión social real, que aparece actuada por hombres y sobre los cuales, a su vez, opera.

El sentido del Estado solo puede ser su función social es decir, la misión que tiene que cumplir como “factor”, comunidad de acción en la conexión de actividad social”.

El fin del Estado según Heller consiste, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de su status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto exista un Estado aparece delimitada por otros grupos territoriales de naturaleza semejante.

El Estado tiene fines-objetivos esenciales que llevan a cabo los hombres políticos ya sea se denominen gobernantes o gobernados. Luego entonces, se deduce que el Estado es una abstracción que se integra con sus elementos constitutivos de pueblo, territorio, poder político supremo, derecho y fines. Los fines esenciales son: realizar en el interior el orden y la organización necesarios para que el hombre coexista socialmente con sus semejantes y en el exterior de proclamar y defender su existencia.

Además de estos fines esenciales básicos, el Estado tiene fines de integración que se manifiestan en la organización económica y en el servicio público. Los fines esenciales son eminentemente políticos y afectan, como tales, a la supervivencia de la sociedad. De aquí que el Estado no deba hacer dejación de ello sino que deberá controlarlos directamente. Por ejemplo, la educación en todas sus ramas, es tarea del Estado ya que mediante ésta se formarán los ciudadanos que son a su vez los elementos mismos del Estado.

Para abordar los fines del Estado es importante identificar que éste en principio realiza dos funciones fundamentales: hacia fuera y hacia adentro. Hacia fuera el Estado tiene que defender fronteras, territorialidad; y hacia adentro proteger derechos, legitimación de un sistema de poderes.

Los fines del Estado en este contexto son los que tienden a justificar al poder: alcanzar mediante la suma y la organización de esfuerzos puestos bajo una sola y misma dirección, todo aquello que escapa a las voluntades personales dispersas y rebasa las finalidades estrictamente individuales.

Los fines del Estado no son independientes entre si, pues hay una estrecha relación entre la seguridad del país, su prosperidad económica y el equilibrio social que se desea lograr a través del poder político, el cual debe asegurar la unidad y la armonía de la vida de la sociedad.

Para satisfacer tales fines el Estado influye en determinado sentido de estímulo o de restricción, o bien el Estado mismo asume el ejercicio de ciertas actividades económicas que considera indispensables para la satisfacción de sus objetivos. A esto es a lo que llama John Stuart Mill la intervención autoritaria del Estado.

Este tipo de actividad estatal sucede para salvaguardar los intereses políticos; impedir los monopolios privados; ejercer un monopolio público o por ausencia de la

iniciativa privada. Como lo expresa Max Weber, 1969 "... el Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han presidido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima".

De no existir esta coacción legítima en algunas oportunidades, habría anarquía, pues el Estado perdería la fuerza y al suceder tal cosa desaparecería como tal.

La convivencia humana y la organización social, sin duda, son factores que contribuyen a la defensa y mejoramiento de los individuos siempre que se orienten adecuadamente. Es una de las razones por las que el hombre como individuo se aviene a obedecer al Estado, ya que sólo en el Estado y por medio de él está en posibilidad de encontrar medios para defender sus intereses y promover su progreso.

La protección que ofrece el Estado al individuo, sin embargo, supone el respeto a sus derechos fundamentales como persona, es decir bajo el amparo de un Estado de Derecho, en donde el imperio de la ley se universaliza y se antepone a cualquier interés particular a fin de garantizar la convivencia humana.

En este orden de ideas y siguiendo a Fraga Gabino, 1967 se identifican algunas de las atribuciones que, a través del tiempo, se han venido asignando al Estado por vía del orden jurídico, y que aún en los momentos actuales detenta; en este sentido se pueden agrupar las siguientes categorías:

- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- Atribuciones para crear servicios públicos.
- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Fraga, 1997 reconoce un vínculo estrecho en las relaciones entre el Estado y la sociedad, en las que las atribuciones del primero tienden a satisfacer las necesidades de los particulares, sin dejar de reconocer que "la ampliación de la esfera de actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros".

En atención a un equilibrio de estas manifestaciones del Estado o de los particulares, el mismo autor señala que, en aras de su conciliación, el Estado lleva a cabo diversos actos separables en dos categorías esenciales: actos de autoridad y actos de gestión.

En los primeros actúa dictando órdenes, prohibiciones y reglamentaciones, imponiendo unilateralmente su voluntad, con base en la ley. En los segundos actúa de manera más flexible al gestionar sus recursos en beneficio propio. En ambos

actos se delimitan sus acciones con respecto a los particulares; sin embargo, es en esta serie de campos de acción que los particulares pueden tener una mayor participación sobre todo en lo referente a la gestión pública.

Para concluir este punto se hace una breve referencia a la conceptualización de los diferentes modelos de Estado:

El Estado intervencionista

El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. Asumió tres modalidades:

- ✓ el Estado del bienestar,
- ✓ el Estado empresario, y
- ✓ el Estado desarrollista.

En el período de entreguerras se verificó un cambio estructural en el papel del Estado en la economía y la sociedad. El Estado amplió su escala en tamaño y funciones pero lo novedoso fue el surgimiento de formas inéditas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, que justamente se sintetizaron e institucionalizaron en alguno de los modelos de Estado.

El Estado del bienestar

Permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad. Fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión.

El Estado empresario

Es un concepto económico y políticamente más complejo del Estado del bienestar. Su objetivo político básico fue construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos y la promoción del desarrollo económico. La señal de identidad más importante del Estado empresario fue la propiedad del sector nacionalizado de la economía.

Los programas de nacionalización se extendieron ampliamente en los años treinta y en la depresión económica las nacionalizaciones tuvieron como propósito principal salvar de la quiebra a las empresas privadas en dificultades financieras y operativas. Al término de la segunda guerra, el propósito fue expropiar las empresas que habían colaborado con Alemania en la guerra. En las décadas de

los cincuenta y sesenta las empresas estatales además incursionaron en nuevas áreas que incorporan el progreso técnico.

Ya en los años sesenta, por supuesto que aún se siguieron manteniendo las versiones más radicales de las nacionalizaciones y fueron concebidas políticamente como un instrumento de combate a las grandes corporaciones monopólicas privadas y en último término, del capitalismo. Estas versiones prosperaron sobre todo entre los partidos comunistas de casi todo el mundo.

El declive y crisis del modelo en los países de Europa, comenzó a mediados de los años setenta. Las críticas más frecuentes que se esgrimen en su contra son el gran tamaño que alcanzó en comparación al sector privado, la burocratización, la ineficiencia de su operación y su dependencia financiera del gobierno.

El Estado desarrollista

El modelo del Estado desarrollista tuvo como objetivo principal promover el logro del desarrollo económico. La tesis esencial del modelo atribuyó al Estado la capacidad para inducir deliberadamente un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcanzaran ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar la competencia en el comercio internacional.

Asumió que el logro de la industrialización era el elemento clave de cualquier política de desarrollo y que por lo tanto, sólo los grandes estados industriales serían los que realmente llegarían a contar en el mundo moderno.

Este modelo se extendió ampliamente en el mundo y no sólo, como pudiera pensarse a primera vista, en los países subdesarrollados. Japón es el ejemplo más sobresaliente de un Estado desarrollista exitoso.

A este modelo se adhirieron más tarde los países del sudeste asiático. Los países europeos también asumieron, en mayor o menor medida, este modelo. Este es el caso de países como Francia, España e Italia.

A pesar de los defectos y dificultades de este modelo el resultado económico es que efectivamente el modelo desarrollista logró elevar los niveles de industrialización.

1.1.4 División de poderes y órdenes de gobierno

Aceptando la tradicional clasificación tripartita, se puede decir que los órganos fundamentales del Estado son los poderes:

Poder Legislativo

Se integra por un congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

La primera de ellas, representa a la población nacional mientras que la segunda, representa a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

Su competencia se reconoce primordialmente en materia de iniciativa y formación de leyes.

Poder Ejecutivo

Reside en el Presidente de la República, quien es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las secretarías y departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República y por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal así como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Poder Judicial

Se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Admitiendo, por añadidura, que su estricta separación permite una mayor y más perfecta especialización en sus funciones, hay que convenir que las múltiples y complicadas tareas del Estado en la actualidad no permiten que los grandes poderes públicos vivan sin relación de unos con otros.

Al contrario, se impone una colaboración, orgánica y permanente, entre esos poderes para lograr la meta única e indivisible del Estado, que es el bien público.

La relación indicativa de los poderes queda conformada como se detalla en la siguiente figura:

Figura 3

GOBIERNO FEDERAL		
<u>PODER LEGISLATIVO</u>	<u>PODER EJECUTIVO</u>	<u>PODER JUDICIAL</u>
Congreso de la Unión	Presidente de la República	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Cámara de Diputados Cámara de Senadores	Administración Pública Centralizada y Paraestatal	Consejo de la Judicatura Federal Tribunales Colegiados de Circuito Tribunales Unitarios de Circuito Juzgados de Circuito Tribunal Electoral de la Federación

Fuente: Elaborado por Hiriart, 2004.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación...”

Bajo este precepto, se reconoce la forma de gobierno republicano y por extensión la forma de soberanía radicada en el pueblo, por analogía, ordenada y manifestada por la sociedad.

El rasgo de República democrática conduce al Estado a establecer principios de actuación representativa por parte de los gobernantes, y obliga al establecimiento de un régimen jurídico que ampare garantías sociales e individuales, principalmente bajo el cuidado y responsabilidad de las autoridades públicas. Esta premisa es la base de la relación entre el gobierno, la administración pública como medio ejecutor y los propios particulares.

Al centrarse en los principios del Derecho Administrativo, que son la base para la organización del ejecutivo, se puede coincidir en que:

1. El ejecutivo trabaja para el momento actual, toma decisiones y tasa directrices (a futuro) y sobre la marcha;
2. El legislativo trabaja esencialmente a futuro; y
3. El judicial funciona en su mayor parte retrospectivamente. Pulido, 1979.

De lo expresado hasta aquí, se desprende que la carga más pesada del gobierno, recae sobre un aparato burocrático de acción, a cargo del Presidente de la República, los gobernadores y los presidentes municipales. Es precisamente a partir del quehacer del ejecutivo y en razón de la amplitud de materias de administración y gestión que se hace imprescindible la actuación del Derecho Administrativo con el fin de otorgar garantías, tanto a la administración como a los gobernados, pero sobre todo para éstos últimos.

Si se analiza la actuación de los particulares frente a la administración y de ésta para con ellos, podremos identificar tres lasos diferentes: 1) Relación de los

individuos con la administración como obligados. Este esquema, supone la realización de determinados actos y la omisión de otros con independencia de su voluntad; 2) Como usuarios, reciben prestaciones de la administración y el servicio público, y 3) Como colaboradores, aportan ayuda voluntaria al cumplimiento de las funciones administrativas. Chanes, 1989.

En forma más explícita se apuntan los órdenes de gobierno en la siguiente figura mismos que están amparados por los artículos 40, 115, 116 y 122 de la Carta Magna y son de orden:

- ✓ Federal
- ✓ Estatal
- ✓ Municipal

Figura 4

ÓRDENES DE GOBIERNO EN MÉXICO

<u>ORDEN</u>	<u>PODERES</u>	<u>INTEGRANTES</u>
FEDERAL	Legislativo Ejecutivo Judicial	Congreso de la Unión Presidente de la República Suprema Corte de Justicia de la Nación
ESTATAL	Legislativo Ejecutivo Judicial	Congreso Local Gobernador Tribunal Superior de Justicia Local
Municipal	Ayuntamiento	Presidente Municipal Síndico Procurador Regidores

Fuente. Chanes, 1989.

En el cuadro que antecede se muestran la composición de los órdenes de gobierno en función del principio de división de poderes establecido para los órdenes federal y estatal, ya que en el caso del orden municipal éste se encuentra gobernado por un ayuntamiento como cuerpo colegiado que preside el presidente municipal, quien también tiene bajo su responsabilidad la conducción de la administración pública municipal.

Lo anterior a partir de la reforma que sufrió, en 1999, el artículo 115 constitucional que señala que el municipio será gobernado por un ayuntamiento. Con ello, se reconoce al municipio como orden de gobierno y se elevan a rango constitucional sus competencias exclusivas.

1.2 El Gobierno

1.2.1 Concepto

Antes de hablar de las diferentes formas de gobierno, es conveniente precisar el sentido exacto de esta palabra.

¿Qué es un gobierno?

Rousseau, 2001 sostiene que es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su correspondencia mutua, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política.

Los miembros de este cuerpo llevan el nombre de magistrados o reyes, es decir, gobernantes, y el cuerpo entero el de príncipe. Por esto, los que afirman que el acto por el cual un pueblo se somete a los jefes no es un contrato tienen razón. No es otra cosa que una comisión, un empleo, por el cual simples oficiales del soberano ejercen en su nombre el poder, del que les ha hecho depositarios, y que puede modificar, limitar y recobrar cuando le plazca, siendo incompatible la enajenación de tal derecho con la naturaleza del cuerpo social y contrario al fin de la asociación.

Gobierno es entonces, “el ejercicio legítimo del Poder ejecutivo, y príncipe o magistrado al hombre o cuerpo encargado de esta administración.” Rousseau, 2001.

El gobierno recibe del soberano las órdenes que da el pueblo, y para que el equilibrio del Estado sea perfecto es necesario que exista igualdad entre el Poder del gobierno, considerado en si mismo, y el producto de los ciudadanos, que son soberanos de una parte y súbditos de otra.

Es imposible alterar ninguno de estos tres términos sin deshacer al instante la proporción. Si el soberano quiere gobernar, el magistrado promulgar leyes o los súbditos se niegan a obedecer, el desorden sucede a la reglamentación, la fuerza y la voluntad no concuerdan en la acción, y el Estado, disuelto, cae de esta manera en el despotismo o en la anarquía.

Finalmente, no hay más que un gobierno posible en un Estado. Pero como mil acontecimientos pueden cambiar las relaciones de un pueblo, no solo diferentes gobiernos pueden ser buenos para diversos pueblos, sino para el mismo pueblo en distintas épocas.

Es necesario comprender que si no hay una constitución de gobierno único y absoluto puede, en cambio, haber tantos gobiernos de diferente naturaleza como estados de diferente extensión.

Rousseau, 2001 continua diciendo que “el gobierno es un nuevo cuerpo de Estado, distinto al pueblo y al soberano e intermediario entre ambos. La diferencia esencial entre estos dos cuerpos consiste en que el Estado existe por si mismo, y el gobierno solo existe por voluntad del soberano”.

Carrillo, 1986 apunta que: “ el gobierno es el Estado en acción y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado.

El gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado tiene la responsabilidad de realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios y preservación del orden)”.

Desde esta perspectiva el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como aparato a través del cual el Estado ejerce su poder de denominación sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

El gobierno conduce los designios de la sociedad civil y conoce también de sus demandas; asimila la problemática de la comunidad y se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella.

Éste ejerce el poder en la medida que sus instituciones intervienen en la vida de la sociedad. La mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a vincular dos instancias: sociedad y Estado.

El gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de la soberanía. No cabe duda que estos órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado ocupan el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal.

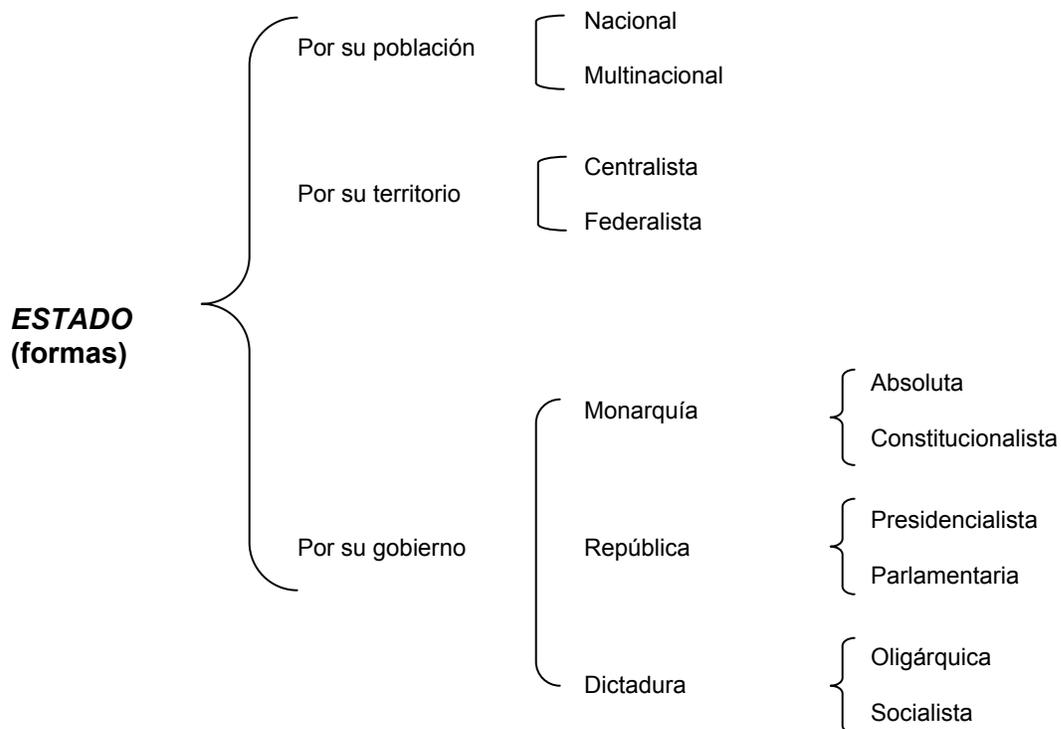
Heller, 2000 afirma que la fuerza del derecho y el poder del Estado procede de su legitimidad. Ambos son legítimos si además de los fines perseguidos expresan una voluntad soberana. La autoridad legítima (gobierno) da fuerza al derecho y al poder del Estado.

1.2.2 Contrastación entre Estado y gobierno

Referirse a la forma de Estado es atender principalmente a la estructura del poder del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial. En tanto que referirse a forma de gobierno, concierne a la manera que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.

Figura 5

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO



Fuente: Elaborado por Hiriart, 2004.

Las formas de gobierno, los Estados pueden constituirse en: monarquías, repúblicas o dictaduras. En las monarquías el Estado está representado por un rey, que pertenece a una casa o familia reinante cuyos miembros se suceden en el poder. Esa es la situación de países como: España, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Japón y Jordania.

En las repúblicas el Estado está representado por un Presidente, quien es elegido por sus conciudadanos para desempeñar ese cargo y para un período determinado. Tal es el caso de México, Argentina, Brasil, Estados Unidos, Italia, Francia, entre otros.

En las dictaduras el Estado está representado por un dictador, que ha llegado al poder por la fuerza de las armas y que se mantiene en él indefinidamente. Tal es el caso de Cuba, Libia y hasta hace poco Irak.

Los Estados se organizan generalmente en función de una Constitución Política que formula un Parlamento o un Congreso e incluso por el propio Jefe de Estado. Un Estado se caracteriza como democrático cuando la Constitución Política es obra de los representantes que han elegido los ciudadanos. En cambio, al Estado

se le califica de totalitario cuando esa Ley fundamental o Constitución es producto de un solo hombre o una junta que no ha consultado el parecer de los gobernados ni mucho menos ha acreditado el consenso para asignarle legitimidad.

Al margen de la forma de Estado que adopte la sociedad como organización política, puede afirmarse que el Estado moderno exige la aplicación de controles jurídicos y políticos, así como la acotación del poder público, es decir, el principio de legalidad que dicta que el poder público representado en el gobierno únicamente puede hacer aquello que le permiten expresamente la LAASSP y sus disposiciones reglamentarias.

Sobre el particular, Heller, 2000 establece que “la acción objetiva del poder del Estado no puede ser atribuida ni a los súbditos exclusivamente ni a un gobernante, aunque sea el dictador más absoluto. Siempre deberá aquélla su nacimiento y su permanencia a la cooperación de ambos. El gobernante tiene poder *en el* Estado pero nunca posee el poder *del* Estado”.

En función de lo argumentado hasta aquí, se considera que el poder supremo dentro de una sociedad organizada políticamente lo constituye el gobierno. Su responsabilidad es mantener el orden y la seguridad sociales; su única justificación, es la de conducir a esa misma sociedad hacia el logro de fines comunes.

Al respecto, Arnaiz, 1997 coincide al señalar que la teoría del Estado justifica a la institución estatal, por sus específicos fines institucionales, de la existencia, coexistencia y subsistencia institucional, tanto en su ámbito interno como en el externo. Es decir, como autoridad suprema en la que convergen las partes y elementos que la integran: pueblo, territorio, poder, Derecho Positivo, fines políticos.

Luego entonces el arte de gobernar equivale al fomento de las libertades humanas tanto individuales como sociales y éstas se recogen como pacto institucional que obligue a gobernados y gobernante a cumplir y hacer cumplir un código político denominado constitución de un Estado.

Por regla general el gobierno representa al Estado y actúa siempre en nombre y para beneficio de la sociedad. Hay casos en los que el gobierno y el Estado son entidades políticas diferentes. Ejemplo de ello, lo constituye la Gran Bretaña (en donde hay un Jefe de Estado y un Primer Ministro en calidad de Jefe de Gobierno. El gobierno detenta el poder político supremo, reservándose al Jefe del Estado (la Reina) un papel puramente representativo.

En apretado resumen se percibe que las dos funciones básicas de todo gobierno son: (1) conducir o mandar, y (2) servir a la comunidad. La función de conducir o mandar es estrictamente política; por su parte la de servir a la comunidad es función administrativa.

De aquí que el Estado no podrá desaparecer nunca. Irá adquiriendo nuevas modalidades, al igual que la organización política del pasado originó la de hoy. El Estado se justifica en la garantía que proporciona al hombre. La garantía de sus libertades es infinitamente más valiosa que el transformar al Estado. Es más importante ordenar la vida del hombre, de todo cuanto le es común al hombre. La sociedad no podría subsistir un solo instante sin el orden jurídico y el poder político.

El Estado tiene una sola finalidad y es asegurar el derecho; naturalmente, los fines y propósitos del derecho cambian en la historia, en tanto la finalidad del Estado es siempre la misma. Pedroso, 1883-1958.

El análisis del Estado –puntualiza González Uribe- requiere de la indispensable precisión relacionada con formas de Estado y formas de gobierno. En la antigüedad, se llegó a confundir Estado con gobierno, pues entonces se consideraba que la persona o la institución gobernante era la parte más importante del Estado. Así se aludió a formas de gobierno como sinónimo de formas de organización de la comunidad política entera. Pero cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distinciones correspondientes, se llegó a separar claramente al Estado del gobierno. El Estado es la unidad total –pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público. En otras palabras, el Estado en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía. Hay pues en el Estado hombres, territorio, gobierno y fin; pero no exclusivamente gobierno. González, 2001.

Sobre el particular, Heller 2000 señala que ha de entenderse que el poder del Estado no es ni la suma ni la mera multiplicación de las fuerzas particulares comprendidas, sino la resultante de todas las acciones y reacciones políticamente relevantes, internas y externas. Continúa diciendo, que en líneas generales se distinguen en esta cooperación tres grupos que naturalmente no han de concebirse como magnitudes estáticas, sino como dinámicamente cambiantes: el núcleo de poder que realiza positivamente el poder del Estado, los que le apoyan y los partícipes negativos que a él se oponen.

Dicho lo cual, Heller, 2000 coincide plenamente en que los errores más extendidos del pensamiento político proceden al confundir el núcleo del poder estatal con el Estado mismo. Del hecho de que el Estado se apoya en este núcleo de poder, se extrae la falsa consecuencia de que este núcleo de poder “es” el Estado. Este sofisma está en la base de todas las inadmisibles concepciones que confunden al Estado con su gobierno y al poder del Estado con el poder del gobierno.

El gobierno es responsable del ejercicio de la autoridad del Estado y como constituyente del sistema normativo que garantiza el Estado de Derecho, es el portador o mandatario de la fórmula soberanía-supremacía del Estado, frente a otras organizaciones políticas. Pontifes y Poblano, 1993.

Es soberana aquella organización a la que le es atribuible el poder sobre si mismo, la que es capaz de determinar sustancialmente por si misma el uso del poder de la organización. Sólo existe un Estado allí donde el poder sobre la organización social-territorial le pertenezca a ella misma, le sea propio, donde la decisión del ser y modo de la organización tenga lugar dentro de ella. El poder del Estado es soberano, lo que significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo. La soberanía del Estado significa pues, la soberanía de la organización estatal como poder de ordenamiento territorial supremo y exclusivo. Luego entonces, el Estado como organización territorial soberana, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción legítima, la *ultima ratio* de todo poder. Heller, 2000.

Por ello, al ejercicio delegado de la soberanía en el gobernante, se le denomina poder del estado. Lo que lleva a poder afirmar que “no se es soberano porque se tenga el poder sino que se tiene el poder porque se es soberano. Arnaiz, 1997.

En consecuencia referirse a la forma de Estado es atender principalmente a la estructura del poder del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial. En tanto que referirse a forma de gobierno, concierne a la manera en que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.

Una breve retrospectiva de cómo fueron apareciendo éstas históricamente para llegar a tal y como se presentan en la actualidad.

El gran filósofo ateniense, en su diálogo de *La República*, se refiere ya a los diversos gobiernos. El gobierno mejor y más perfecto era la aristocracia, o gobierno de los hombres más sabios, fundado en el ideal de justicia; venía después la timocracia o gobierno de clases, que ya no se inspiraba en la justicia sino en un sentimiento de honor y gloria; más adelante aparecía la oligarquía, cuando los propietarios adquirían el poder político. Al final aparecía la democracia como consecuencia de la emancipación de las masas y, en último término la tiranía que suponía la presencia de un gobernante fuerte, capaz de acabar las rebeldías de las masas. Es interesante apuntar, que Platón fue un adversario de la democracia pues hay que recordar que le tocó vivir los excesos de la democracia ateniense, que llevó a la muerte injusta a su maestro Sócrates.

Aristóteles por su parte, en su obra *Ética Nicomaquea y en su Política* establece “que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones. De las formas de gobierno unipersonales se denominan monarquías o realeza a la que tiene en la mira el bien público; y al gobierno de más de uno pero pocos, aristocracia. Cuando en cambio es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámese república o gobierno constitucionalista. De las formas

de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: de la monarquía la tiranía; de la aristocracia a la oligarquía; de la república a la democracia: la tiranía, en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira al interés común. Colección Sepan Cuántos, 1969.

A esta clasificación aristotélica, que ha llegado a ser el modelo arquetípico de todas las clasificaciones de las formas de gobierno en la teoría económica, hay que hacer tan solo una observación de carácter lingüístico. En el lenguaje moderno, la república de que hablaba Aristóteles ha pasado a ser la democracia (el gobierno del pueblo para beneficio del pueblo), en tanto que la democracia a la que él se refería, ha pasado a ser la demagogia (el gobierno de jefes populares para beneficio personal y en perjuicio del pueblo). Puede decirse también que la tiranía en estos tiempos abarca algo más que el mal gobierno de un solo hombre y la peor de sus formas, la más difícil de combatir y derribar, es la de los partidos únicos en los regímenes totalitarios o semitotalitarios. González, 1998.

Las ideas de Platón y Aristóteles fueron más tarde sujetas a una nueva elaboración por parte de Polibio, político e historiador griego. Le impresionó la robustez y la estabilidad de la vida pública romana y creyó encontrar el secreto de ello en el principio de la *constitución mixta*, conforme al cual se mezclan equilibradamente en el Estado las diferentes formas de gobierno.

Polibio aceptaba las tres formas de gobierno enunciadas por Aristóteles pero establecía que fácilmente degeneraban en el tiempo, en formas desviadas o corrompidas. Era necesario pues, que unas y otras se combinaran a fin de que se sirvieran mutuamente de freno y contrapeso. Eso es lo que precisamente había sucedido en Roma: los cónsules representaban el principio monárquico; el senado el aristocrático; y los comicios o asambleas populares, el democrático.

Santo Tomás de Aquino, a la luz del más poderoso renacimiento intelectual de los siglos medios, concluyó como una de las más deseables formas este *régimen mixto* el cual debe tener normas de organización tomadas de los diversos regímenes simples.

En los tiempos modernos, Maquiavelo en su obra *El Príncipe* establece una clasificación bipartita de las formas de gobierno. “Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son *repúblicas o principados*”.

Bipartita es también la clasificación que hacen dos grandes juristas alemanes: Jellinek y Kelsen. El primero habla de *monarquía y república*. El segundo, *autocracia y democracia*. En la actualidad, casi todos los gobiernos siguen la clasificación bipartita de *monarquías y repúblicas*.

Monarquía, como lo indica la etimología de la palabra, es el gobierno de uno solo. El poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la

denominación genérica de rey o alguna específica de acuerdo a la tradición del país: Sha de Irán, emperador de Japón.

La monarquía es sin duda la forma más antigua de gobierno pero en la sociedad contemporánea tiende a desaparecer y se restringe cada vez más el número de gobiernos monárquicos.

Las monarquías comenzaron históricamente por ser absolutas, como la de Luis XIV en Francia del siglo XVII pero la Revolución Francesa terminaron con las monarquías absolutas. En 1848, en el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para constituirse en constitucionales. En éstas, el rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental, y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado. La monarquía constitucional que primero se constituyó, y es ahora la forma típica por excelencia, es la inglesa: el Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

Hoy en día, ésta se divide en: *puras* y *parlamentarias*, según el monarca ejercite, por si mismo, el Poder Ejecutivo, o sea el titular del mismo, en cuyo caso el ejercicio del gobierno está en manos de un primer ministro que es responsable ante el Parlamento. Las monarquías son casi siempre hereditarias pero no está excluido el caso de monarquías electivas.

La república por su parte, es aquella forma de gobierno en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular, que se renueva en un lapso relativamente corto de años (4, 6 ó 7). El Jefe del Estado suele tomar el nombre de Presidente de la República y gobierna con un gabinete de ministros, con los cuales integra el Poder Ejecutivo del país.

El gobierno republicano tiene, de ordinario, dos modalidades básicas: el gobierno *presidencial* y el *parlamentario*. En el primero, el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Poder Ejecutivo.

Es, a la vez, el Jefe del Estado y Jefe de Gobierno, y encabeza con plenos poderes, la administración pública. Nombra a los miembros de su gabinete y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta ni pedir permiso al Parlamento. Nombra asimismo a los integrantes del Poder Judicial. En el gobierno parlamentario, en cambio, el Presidente de la República es el Jefe del Estado, pero no el Jefe del Gobierno. Tiene el goce, pero no el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo. El gobierno está en manos de un primer ministro o canciller, emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones y que responde sus actos ante el Parlamento. Éste, por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el primer ministro.

El tipo más consumado de gobierno republicano presidencial –y también el primero que existió en la época contemporánea- ha sido y es el de los Estados Unidos de Norteamérica. En él, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, elegido por un colegio electoral, nombrado a su vez, por voto popular. Su periodo es de cuatro años y gobierna con un gabinete, designado por él, y compuesto por 10 ministros o secretarios de Estado. Sobre este modelo se han organizado el gobierno de México y el de casi todos los países hispanoamericanos. Entre las repúblicas parlamentarias encontramos casi todas las europeas. Destacan, entre los gobiernos de la postguerra la República Federal Alemana y la de Austria en las que el Jefe del Gobierno es el Canciller Federal, nombrado por el Presidente con aprobación del Parlamento.

Si pasamos ahora a las formas de Estado diremos, ante todo, que éstas son fruto de la técnica constitucional moderna: tanto en el Derecho Interno como en el Derecho Internacional.

La clara separación entre las formas del gobierno y las de Estado es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la Escuela del Derecho Natural racionalista de los siglos XVII y XVIII, delimitó los conceptos de pueblo, nación, Estado y gobierno, ya abordados y comentados antes.

Haciendo un esfuerzo de simplificación resultan solamente dos estructuras básicas del Estado: el Estado *simple* o *unitario* y el Estado *compuesto* o *complejo*. El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado. Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple como pasa en las repúblicas centralistas como Francia y Colombia. Si por el contrario, el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado complejo. El ejemplo característico es el Estado federal, del cual son muestras muy claras la república norteamericana, la mexicana y la argentina.

Al margen de la forma de Estado que adopte la sociedad como organización política, puede afirmarse que el Estado moderno exige la aplicación de controles jurídicos y políticos así como la acotación del poder público, es decir, el principio de legalidad que dicta que el poder público representado en el gobierno únicamente puede ser aquello que le permiten expresamente la Ley y sus disposiciones reglamentarias. Enriquez, 2002.

Ahora bien, siguiendo la clasificación que hace Mas, 1998 por su población el Estado puede ser *nacional* o *multinacional*. Los *nacionales* se identifican con una sola nación a la que corresponde una única cultura; hecho que se presenta en el caso de Francia y en el de Italia.

Por otra parte, los Estados multinacionales agrupan a distintas naciones, cada una de las cuales tiene su propia cultura, como sucede con: Suiza, Canadá, Yugoslavia y la extinta Unión Soviética.

Por el territorio sobre el cual se ejerce el poder del Estado, se distinguen los: estados centralistas y estados federalistas, ya comentados en la clasificación de González Uribe.

Considerando sus formas de gobierno coincide con la clasificación de González Uribe: monarquías, repúblicas o dictaduras.

El estado mexicano de acuerdo con la Constitución Política, se singulariza como una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente su régimen interior, pero unidos en una Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El régimen de gobierno en el Estado mexicano es de carácter presidencial, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que cumple, entre otros, con los siguientes supuestos:

- Se reúnen en una sola persona, que es el Presidente de la República, las cualidades de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno.
- El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración pública federal, central y paraestatal y a los numerosos funcionarios de niveles superiores y medios.
- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los secretarios dependientes del Titular del Poder Ejecutivo ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la administración pública federal, central y paraestatal.

1.2.3 Relación Estado, administración pública y sociedad

El Estado se constituye así, en una forma de organización política de esa sociedad. Es un medio, no un fin. De ahí que durante su desarrollo histórico el debate sobre los fines del Estado y sus funciones se ha mantenido como una constante.

La relación entre el Estado y la sociedad civil adquiere un carácter material cuando se vincula con ésta mediante la administración pública. La sociedad adquiere una posición de desarrollo mediante la integración y resolución de sus propias fuerzas. La sociedad es más fuerte siempre que tenga una mayor capacidad de representación e influencia en las decisiones públicas y siempre que su actuación esté apegada a un sistema de legitimación y a la normatividad que le dé razón al propio Estado. En este contexto, de acuerdo con John Rawls, 1978 una sociedad bien ordenada se caracteriza como “una sociedad proyectada para incrementar el bien de sus miembros, y eficazmente regida por una concepción pública de justicia.

Es una sociedad en la que todos aceptan y saben que los otros aceptan los mismos principios de justicia y, las instituciones sociales básicas, satisfacen y se sabe que satisfacen estos principios”.

Las relaciones sociales en si, están determinadas por las relaciones entre los individuos, principalmente las de carácter social y económico, dejando al Estado la organización del poder público y la garantía de los intereses particular y común, mediante la aplicación del sistema jurídico, es decir, la acción y previsión del gobierno para el establecimiento de garantías sociales, en términos del contrato social.

Las relaciones entre las sociedades actuales y el Estado bajo el signo de la pluralidad y la autonomía, buscan y demuestran una mayor ingerencia e interés por la cosa pública, la exigencia de la resolución y responsabilidad por las externalidades producidas en la relación Estado-sociedad civil, a partir de la construcción de más canales para entenderse con el Estado.

El Estado protege la voluntad hacia el bien común reglamentada en la imposición de conductas abstractas que se actualizarán y concretarán en el actual de los sujetos físicos.

Es con el aparato público, en sus relaciones administrativas, con el que adquiere una interlocución preponderante y frente a quien se plantean las demandas materiales exigiendo el cumplimiento de las políticas públicas que plantea el gobierno. La sociedad adquiere una posición de desarrollo mediante la integración y resolución de sus propias fuerzas, el poder social se basa en su capacidad organizativa y de respuesta frente a lo estrictamente particular, al interés de sus grupos y a la preminencia de estratos económicamente fuertes.

La sociedad es más fuerte siempre que tenga una mayor capacidad de representación e influencia en las decisiones públicas y siempre que su actuación esté apegada a un sistema de legitimación y a la norma que le dé razón al propio Estado.

Entre los movimientos de la sociedad que muestran un replanteamiento del papel del Estado y su actuación a través de la administración pública, se puede citar los siguientes: a) Controversias públicas y debates entre interlocutores de la administración pública y de la sociedad; b) Movilización de fuerzas civiles en pos de movimientos pacifistas espontáneos, y d) Surgimiento y participación real en procesos políticos de los llamados partidos verdes o ecologistas. Hegedus, 1999.

El cambio planteado por las sociedades actuales buscan rasgos de mayor autonomía en sus procesos organizativos una mayor ingerencia e interés por la cosa pública.

Lo expresado hasta acá permite concluir:

- que el basamento de un orden social en un contexto de solidaridad y justicia multidireccional en la relación Estado-administración pública-sociedad, adquiere un impulso vigoroso al reconocer que al interior de la propia sociedad han surgido nuevas fuerzas de grupos que pugnan por un reconocimiento de los rezagos y demandas que históricamente no han sido resueltas a favor de los núcleos sociales.
- que todo Estado ha de considerar como fines últimos la dignificación de la vida de la nación, asegurando el bienestar común, es decir, la dimensión humana por autonomasia: la sociedad. De esta forma ha de promoverse un Estado para la sociedad. Por su parte, la administración pública tendrá presente a esa sociedad, y al ciudadano en lo particular, como origen y destino de sus acciones las cuales deberán estar invariablemente enmarcadas por los derechos humanos.

1.3 La sociedad

1.3.1 Concepto

El ser humano, es un ser social que para sobrevivir y desarrollarse como persona necesita de la cooperación y del auxilio de otros de su misma especie. La propensión del ser humano a vivir en grupo o comunidad para defenderse o subsistir ha promovido, sin duda, el desarrollo de las sociedades, su estructura y sus fines.

El hombre aristotélico *son politikon* es sociable por naturaleza. Se vale de medios y fines para organizar su vida política. El Estado y el Derecho, organización y orden convencional, son los medios específicos, primigenios o primarios del *son politikon* que necesariamente ha de vivir dentro del Estado. Nace y muere en él. El Estado es visto y contemplado como estructura social y como fuerza. Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Madrid, 1945.

La más antigua y la única y natural de todas las sociedades es la familia. Hasta los hijos permanecen ligados a los padres sólo durante el tiempo que tienen necesidad de ellos para conservarse.

La sociedad, en cuanto concepto recíproco del Estado, es un fenómeno muy reciente en la historia de Europa. Su aparición se halla estrechamente unida al pleno despliegue de la forma económica capitalista, a la definitiva liquidación del orden social estamental y al nacimiento de la sociedad civil.

El origen del concepto de sociedad, nace de la tensión política provocada por las exigencias de libertad e igualdad de la burguesía frente al Estado absoluto y a los privilegios de sangre. La palabra sociedad aparece por primera vez en Alemania

con Lorenz Von Stein en 1842 para designar la conexión de los problemas de la libertad, igualdad y personalidad, y cómo a partir de entonces, determina el carácter propio de la sociología.

Sobre el particular, considera Rousseau, 2001 que la persona pública antes del pacto social recibió el nombre de sociedad y ahora el de República o pueblo político, el cual es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo, y poder al compararlo con sus semejantes.

En cambio, para el pensamiento socialista la sociedad es un concepto histórico concreto, absolutamente dinámico, dialéctico porque, en cuanto a sociedad de clases, contiene una buena dosis de opresión y desigualdad sociales y aparece cargada por las tensiones de poder que entre la sociedad y el Estado engendran hoy las exigencias de libertad e igualdad del proletariado.

La sociedad, por su parte, está constituida por una pluralidad de sus miembros ligados entre sí, orgánicamente, por múltiples vínculos de solidaridad que nacen de sus intereses comunes y de su conspiración libre y consiente hacia un fin común, que es un bien superior al bien particular de cada uno de ellos, en el plano de la vida temporal y mundana.

La vida social implica sacrificios y limitaciones para los individuos. Éstos deben refrenar sus tendencias egoístas y utilitarias y seguir la línea de conducta que le señale la autoridad social, por medio de sus leyes y de sus ordenamientos concretos. Desde el punto de vista ontológico, la sociedad no posee un ser sustancial, y por tal razón no es ni puede ser una persona física, por más grande y complicada que se le suponga, sino una persona moral y jurídica, integrada por una serie de relaciones unificadas entre sí por el fin que persiguen, que es el bien común. Este bien solo puede lograrse por la cooperación de todas las personas individuales que viven en sociedad. La sociedad sólo se comprende y justifica en la medida en que sirve a la persona para que alcance su último fin.

El bien común, es la causa final de la sociedad y se manifiesta en la participación equitativa y proporcional de los miembros de la sociedad en los beneficios obtenidos por la colaboración de todos. En ella concurre la población, como causa material y al mismo tiempo, con sus esfuerzos y realizaciones, como causa eficiente y, la autoridad o poder público, como causa formal.

Ahora bien, la causalidad del bien común se ejerce de dos maneras: una directa, cuando se trata de los órganos del gobierno y la administración, que deben normar siempre su actuación por las exigencias del bien común; y otra indirecta, cuando se trata de los miembros de la sociedad, a quienes no incumbe inmediatamente el velar por los intereses colectivos, sino que, al buscar ordenada y pacíficamente la satisfacción de sus propios intereses, contribuyen el forma poderosa a crear el clima de seguridad y paz que propicia el bien de la comunidad. Luego entonces, el bien común, resulta el elemento más importante de la sociedad, al constituirse como el objetivo que dirige, encauza y aglutina todos los esfuerzos individuales y

de grupo para dar consistencia unitaria y homogénea a la sociedad misma y con ello, dé al hombre la posibilidad de alcanzar sus propios fines existenciales.

La evolución histórica y la dinámica intrínseca a toda sociedad hace emerger más tarde, el concepto de sociedad civil. Este término surge en la historia como ruptura con el poder absoluto y se configura como expresión de la pluralidad, la diversidad y la diferencia que advierten las sociedades. El concepto está ligado al surgimiento de la era moderna y a la complejidad que evidencian las sociedades que transitan de lo rural a lo urbano.

De acuerdo con Heller, 2000 “la sociedad civil consta de varias sociedades y estamentos más pequeños, unidos por la naturaleza o por la ley o por ambas a la vez “.

Es cierto que la sociedad civil adquiere mayor vigor, pero en ocasiones éste desborda la propia capacidad organizativa de la administración pública cuando no se encuentra preparada para atender un tipo determinado de demanda o está frente a irrupciones emergentes no previstas en los viejos patrones de organización del aparato público. Frente a estas tendencias no queda más que concluir y reconocer la necesidad de plantear nuevas formas de relación entre la sociedad y la administración pública.

1.3.2 Origen

La agrupación de familias genera la sociedad. Familia y sociedad tienen una raíz ética primigenia. En el Estado, como en la corporación primaria de los municipios, el principio de autoridad es esencial. No así en la familia ni en la sociedad. En ambas, la autoridad es un elemento subsiguiente.

En la sociedad el elemento humano es la base primordial. Sin él no habría ni sociedad, ni Estado.

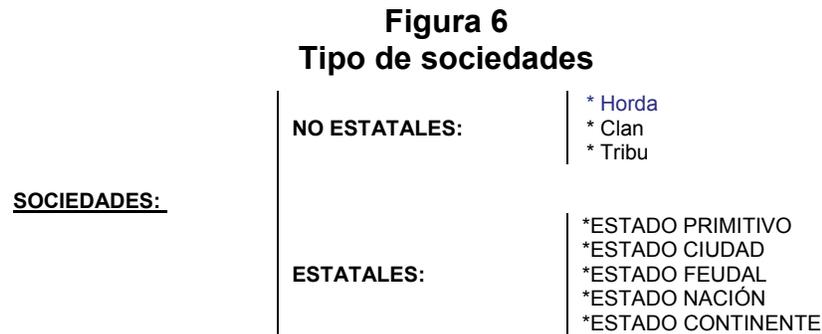
El hombre, desde que nace, lucha contra el aislamiento y la soledad. Necesita de los demás para subsistir. Es un instinto gregario, y por necesidad, aparece la institución estatal como responsable de canalizar, organizar y establecer ordenamientos para hacer posible la vida dentro de la sociedad.

Todo el fundamento social y estatal descansa en la realización de los fines. Fines y realización provienen del hombre.

Por lo tanto, la agrupación social hace que el hombre, a través de los fines comunitarios, desarrolle sus condiciones gregarias. Solamente el Estado, la más alta institución que le ha sido posible crear al hombre, puede racionalizar y valorizar los fines gregarios, hacia una proyección individual, civilizadora.

En términos generales y en materia de evolución sociocultural se habla genéricamente de dos tipos o clases de sociedades: las sociedades no estatales que cronológicamente surgen primero y las sociedades estatales, que aparecen después, en etapas más avanzadas de la evolución social y humana.

Una de las visiones más aceptadas de este proceso de la evolución social es el siguiente:



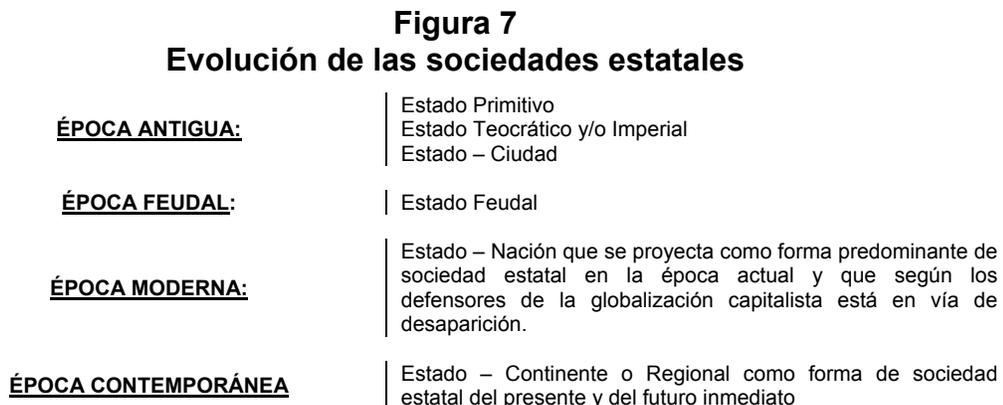
Fuente: Heller, 2000.

Las sociedades no estatales surgieron en los albores de la humanidad y subsisten en algunas regiones de África, de América Latina y el Pacífico. Se caracterizan porque no están suficientemente estructuradas, aún cuando si mantienen formas primarias de cohesión social y de gobierno.

Como dice Krader, 1980 "hay que hacer notar que todas estas sociedades tienen alguna forma de gobierno (es decir, modos de organizar internamente sus asuntos sociales), pero no todas ellas realizan esa función, mediante la forma de gobierno que es el Estado."

Las sociedades estatales son aquellas formas de agrupación humana que además de una organización económica y social, poseen un territorio y una forma de gobierno (de autoridad) más complejas y estructuradas.

Una visión generalmente aceptada de la evolución de las sociedades estatales es la siguiente:



Fuente: Krader, 1980.

Haciendo una vez más referencia a Krader, 1980 sostiene que el Estado no aparece más que en sociedades y economías grandes y complejas. En todas las sociedades humanas el gobierno y la política son instrumentos para mantener el orden interno y atender la defensa contra el exterior y asimismo, son un medio para simbolizar ante si mismos y ante los demás, la unidad del pueblo. El Estado cumple todas esas funciones igual que las cumplen las sociedades sin Estado, pero el Estado actúa también en nombre propio y procura consolidar su soberanía identificándose con la sociedad cuyos destinos rige. El Estado no es una cosa independiente, sino la institución de una sociedad en la que el poder político está concentrado y monopolizado. Durán, 1998.

En resumen, se puede sostener que el pueblo es el preludio de la organización política, junto con los principios generales del derecho. Éste se constituye en una comunidad establecida en un territorio la cual presenta peculiaridades e idiosincrasias políticas que la transforman gradualmente y genéticamente en sociedad. Hay entre los componentes de ésta un tácito contrato social de acatamientos a los convencionalismos y cánones. Diferenciados éstos entre si, surge el precepto jurídico (Derecho positivo) y la formalización de una organización política.

En el pacto social de esta sociedad, con la autoridad política aparece un pueblo soberano. El representante constituido nombrará al constituyente encargado de transformar los preceptos consuetudinarios en normas jurídicas positivas recogidas en el Código Político del país.

1.4 Reforma del Estado

1.4.1 Antecedentes

Remitiéndonos al término moderno, como concepto proviene del latín "*modernus* que significa que existe desde hace poco tiempo", Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 1970, por lo que su connotación indica una polaridad entre lo antiguo y lo presente, entre lo pasado y lo reciente, entre lo viejo o gastado y lo nuevo; implica también una contraposición a lo clásico y/o conservador y una caracterización de costumbres sociales pasadas y costumbres actuales.

En una definición lineal, amparada en el concepto primigenio de lo moderno, modernización significaría simplemente "dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas ". Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 1970.

De lo anterior se sigue que, como premisa y acepción más elemental, se relaciona lo moderno con lo actual, sin embargo lo actual no es siempre lo más avanzado, véase por ejemplo un gobierno dictatorial frente a otro de corte democrático en la medida que ambos pueden actuar en el presente, o un sistema de organización antiquísimo como es la familia, que brinda condiciones de cohesión social cuasi

celulares al Estado. Lo anterior conduce a deslindar lo actual de lo moderno en términos cronológicos y aún semánticos.

En consecuencia, la modernización representa un proceso de adaptación e innovación de un sujeto, preferentemente ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; adaptación, en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerlo o preservarlo en el tiempo y en el espacio, e innovación, para que esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto mismo.

Por lo anterior, la modernización significa también, además de la ruptura con modelos de alguna manera obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control y adaptación evolutiva.

En esta revisión del término, cabría también reconocer que lo nuevo, actual y prospectivo, no significan necesariamente una modernización, ya que algo creado recientemente puede no haber correspondido a sus fines originales, entrando en una obsolescencia precoz o en inadaptabilidades diversas. Asimismo, el esfuerzo prospectivo no siempre garantiza resultados con rasgos de modernidad ya que es sumamente difícil controlar plenamente situaciones futuras a partir de premisas del presente.

Por lo anterior, aplicar el término modernización, conduce a reconocer la implicación de un replanteamiento de la participación del individuo en los procesos gubernamentales; el reconocimiento de una necesidad de cambio en las relaciones entre la burocracia y el usuario de los servicios públicos bajo sistemas de racionalidad y simplificación; la aplicación de tecnología e innovaciones que faciliten la modernización del servicio público y el planteamiento de fórmulas de organización para que el particular acceda directamente a información y gestión automática a partir de procedimientos eficientes y desburocratizados.

Reforma y modernización son parte de un mismo proceso, entendiendo la primera como el sentido o directriz y el segundo como un aspecto metodológico que permitirá los ajustes y cambios necesarios en el orden político, social y económico, dentro de una inserción de todas las naciones a un nuevo orden de convivencia internacional. Como lo señala García Ramírez, 2000 “una reforma implica una revisión lúcida de la manera en que el Estado sirve al ser humano y en la forma en que contribuye a que éste acceda al ejercicio de sus derechos fundamentales.

Por ello, la reforma no puede ser más que la revisión de los medios, instrumentos, métodos, proyectos, atribuciones, tareas etc..., que permitan al poder público cumplir con su indeclinable papel de promotor y protector de los derechos humanos”. García Ramírez, 2000.

La reforma debe responder a una necesidad estructural y de modificaciones a fondo y aplicación de reformas en diversas modalidades, que trasciendan con

mucho las exigencias inmediatas de su ajuste y/o redimensionamiento, y de las demandas y presiones de grupos o instituciones:

- ✓ políticas, económicas y sociales
- ✓ redimensionamiento del tamaño de los gobiernos
- ✓ cambio estructural
- ✓ instrumentación de modelos de innovación y modernización gubernamental

La reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social.

En países emergentes como México, la reforma es latente y es todavía tema de la agenda gubernamental ya que se encuentra en proceso de discusión y búsqueda de consensos por los diversos actores dirigida a mejorar la capacidad de gestión integral de políticas públicas

La reforma implica cambios legales, para modernizar el dispositivo jurídico de una sociedad; involucra cambios administrativos, para producir las adecuaciones pertinentes en el sector público. La reforma es principalmente un proceso de redistribución horizontal y vertical de poder. Horizontal en el sentido de que va desde los centros hacia los estados y vertical, que va desde los núcleos que concentran el poder hacia la ciudadanía.

El problema esencial de la reforma se localiza en dos interrogantes:

- i) La estructura orgánica y funciones concretas que el Estado debe asumir desde un estado influyente la producción y el bienestar social, hacia un Estado regulador, eficiente y que formule políticas públicas.
- ii) Las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Es decir, instrumentar políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y, maximizar los positivos, por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad.

La existencia de una tendencia evidente en la participación directa de la ciudadanía y sociedad civil, no solo en la formulación de las demandas sociales y su gestión inherente es evidente y creciente. Esto condiciona las formas de solución e implementación de acciones, la evaluación de su impacto (beneficios o perjuicios). Es por ello que crecen corrientes de opinión en el sentido de asegurar estrategias, recursos e instrumentos, asociados al desempeño de un aparato que sirva a la sociedad, y no al contrario. En consecuencia, las tendencias mundiales identifican

tanto el servicio y servidor público en las perspectivas del redimensionamiento de los gobiernos y de la administración pública.

El contexto de la llamada crisis de legitimidad del Estado se asocia también con la crisis de legitimidad de la administración pública. En efecto, las administraciones públicas crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de asumir la complejidad de su acción. Como lo sugieren Michel Crozier y Bernardo Kliksberg, es la complejidad de la acción estatal la que promovió el tamaño del aparato y no viceversa.

La administración pública, desde la perspectiva de la sociedad, se configura así como un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo para corresponder a una lógica interna y a intereses propios, hecho que la hace desvincularse de la misma sociedad. En consecuencia, emerge como política de gobierno la modernización y reforma de la administración pública.

En atención a los objetivos y alcances del punto que se presenta, se presenta un apretado recorrido histórico:

Modernización en función de la eficiencia

Es un proceso que surge de la necesidad de la recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo.

Así las cosas, la modernización se circunscribe fundamentalmente al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que establece como medidas: la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas. Con base en ello, las propuestas más comúnmente planteadas fueron y son: el redimensionamiento del aparato público; la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros así como el diseño de nuevas estructuras administrativas.

Sin embargo, la estrategia no previó si este ejercicio incrementaba la eficiencia, y tampoco permitió analizar el porqué de las ineficiencias, solo pretendió sofocarlas. Tampoco visualizó su efecto en el logro de los fines, metas y objetivos de una dependencia o entidad.

Modernización en función de la legitimidad

Propone como un proceso necesario para restablecer el diálogo Estado-sociedad, que contribuya a la solución de la crisis de legitimidad del aparato estatal.

Desde esta perspectiva, la administración pública se percibe como un aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal.

El objetivo de la modernización bajo este esquema, es entonces el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad.

Todo proceso de modernización/reforma de la administración pública debe contemplar necesariamente las tres líneas de acción referidas, si lo que se pretende es impulsar una acción de fondo y de alcance. Ello requiere por tanto que la reforma de la administración pública se oriente cada vez más hacia niveles adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión, eficacia y eficiencia en su acción y más legitimidad en su quehacer.

Modernización en función de la eficacia y eficiencia

Surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales y de la presión que percibe la administración pública para que se asuma como un aparato capaz de alcanzar los objetivos y metas propuestos en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que se obtiene desde este nivel, tiene dos vertientes: una visión orgánica y una mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica de la toma de decisiones de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración.

Para algunos estudiosos como Simón, March y Cyert, la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aun por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la organización y sus fines. En contraparte, para otros autores, la vía de solución está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos con la imagen organizacional. Por último, algunos autores como Michel Crozier, plantean la irremediable tendencia organizacional a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos constantes; para ellos los ajustes que se realicen únicamente lograrán reacomodos temporales en tanto se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales originales.

En México, ha dominado el escenario de la visión mecánica, esto es, el marco normativo-jurídico. Las organizaciones públicas se prevén como aparatos monolíticos y mecánicos que funcionan estrictamente en términos de una racionalidad legal. A partir de esta visión normativa se supondría que el mal organizacional se genera por lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, disposiciones, etc....

Una vez analizado el Estado desde su concepción hasta sus fines y atribuciones a partir de los principales tratadistas, permite con mayor conocimiento de causa visualizar la necesidad que en la actualidad tiene el Estado no nada más de continuar sino inclusive acelerar su proceso de adaptación, partiendo de la premisa de que el Estado no es y no debe ser un ente estático sino sensible y proactivo al sentir de la sociedad y por lo tanto, dinámico.

En este sentido, es necesario que el Estado continúe en el camino de dar cada vez una mayor participación y representatividad a la sociedad civil abriéndole espacios y dotándola de instrumentos que doten a los actores sociales para ejecutar acciones respaldadas en normas y mecanismos y canales formales que le permitan ejercer a la sociedad civil una supervisión no nada más al nivel del quehacer del Estado, sino inclusive del impacto que genera ese quehacer.

Los buenos deseos y la retórica ya no son ni por mucho, suficientes. Es necesario que la sociedad civil perciba una redistribución de poder, recursos y beneficios. El gobierno debe, hoy más que nunca, ser sensible y captar el mensaje que quiere dar la ciudadanía en las últimas elecciones intermedias. Particularmente, el aviso que significa el hecho de que alrededor de un 50% de los electores no haya salido a sufragar su voto.

Este abstencionismo tan elevado, el mayor en las últimas tres décadas según se lee en la prensa, urge al gobierno a buscar mecanismos ágiles que en el corto, muy corto plazo, le permita reivindicar la institucionalidad y refrendar los compromisos y expectativas de la sociedad civil; le permitan pasar de un gobierno recargado en las tareas a un gobierno que se encargue de dirigir; le permita reimpulsar los programas públicos con una visión estratégica; le permita optimizar el uso y aplicación del gasto público y le permita crear los mecanismos adecuados y suficientes para una aprobación inteligente, con racionalidad, ágil y oportuna de normatividad esencial que le dé transparencia y dinamismo a los procesos sin sacrificar ni poner en riesgo, el combate frontal a la corrupción.

Sin embargo, en la medida que los resultados no se perciban por la sociedad la legitimidad del gobierno estará en duda y no podrá o será muy difícil, en el mejor de los casos, abrirse espacios y márgenes de maniobra. Es por ello, que se deberá propiciar y privilegiar una mejor comunicación y percepción entre sociedad civil y gobierno, así como una interacción fluida.

Por lo tanto, es indispensable acercar la administración pública a los ciudadanos a través de la descentralización de la gestión pública y de esta manera inhibir que el gobierno siga siendo un sistema cerrado y piramidal por excelencia, como hasta ahora, sino instituciones que alienten la interacción fluida con la sociedad civil.

Crear y vender un nuevo perfil de gobierno persuasivo, comprometido, corresponsable, eficaz, transparente, ético y de reacción rápida en su respuesta y actuar pasando por una rendición de cuentas (accountability) y la posibilidad de ser evaluado y realimentado abiertamente y dotando y permitiendo a la sociedad civil contar y crear mecanismos para comprobar que la realimentación dada fue atendida y en el sentido deseado o planteado.

Un gobierno orientado a revisar permanentemente, renovar e innovar su desempeño institucional y la administración pública buscando siempre el costo-beneficio más que la austeridad y racionalidad del gasto público per se.

En contraparte, a la sociedad civil le queda la tarea de organizarse para poder participar no nada más en el diseño de la política pública, sino aún más importante y trascendente, en la supervisión y valoración del desempeño de la gestión pública. En ese momento, se estará frente a una nueva sociedad civil que abre un nuevo espacio de co-gestión institucional con el Estado en campos territoriales y especializados del interés y conocimiento de la propia sociedad civil.

A últimas fechas se ha podido constatar que la sociedad está haciendo su tarea al reclamar para ella e inclusive comenzar a ocupar poco a poco, espacios que por derecho le corresponden y que a su vez el Estado ha cedido. Tal es el caso de la Contralorías Sociales que proliferan y se multiplican día con día y la muy reciente entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a través de la cual el Estado se abre, no nada más a la sociedad civil sino a la sociedad en su conjunto.

En concreto es necesario hablar de una reforma que refuerce la capacidad de evaluación de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones como un instrumento poderoso e insustituible para buscar, promover y alcanzar la eficiencia de la gestión pública, en función a resultados.

Una reforma que impulse programas enfocados a: combatir la corrupción, buscar de manera perdurable la mejora continua de los procesos de la gestión pública haciéndola eficiente pero al mismo tiempo sencilla, racional en el resultado y los medios que utiliza; promoviendo la transparencia el fortalecimiento de las relaciones gobierno – sociedad privilegiando la rendición de cuentas y un actuar público responsable, con convicción de servicio y conciencia espíritu. Una reforma que se ocupe de racionalizar la emisión de nuevas normas y simplificar las existentes así como abatir los trámites innecesarios o burocráticos.

La Administración Pública es la función fundamental del Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90, que dice:

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

La APF como responsable de instrumentar la política pública a través de su conformación organizacional en Secretarías de Estado y de los programas institucionales y sectoriales, aprovechando la infraestructura y el capital humano

con el que cuenta, así como a los recursos económicos que se traducen en un presupuesto público asignado a los programas de gobierno, para darle solución a las necesidades de la sociedad y a las expectativas del Estado, debe modernizarse en dos aspectos fundamentales:

Gestión Innovadora

De Recursos Humanos

Alinear los procesos de reclutamiento, selección y contratación así como de capacitación en la que se combinen modalidades novedosas para remunerar el rendimiento y los resultados por un lado y, no menos importante, la calidad del trabajo, a nivel de unidad administrativa ejecutora del gasto, equipo de trabajo e inclusive funcionario.

Para ello, es necesario pensar en una política salarial competitiva y de mercado acompañada de un sistema de incentivos y reconocimientos a todos los niveles jerárquicos, justo, equitativo y que cumpla con su cometido evitando se distorsionen y/o terminen por convertirse en un subsidio a bajos salarios o salarios no competitivos, como sucedía en el pasado reciente.

De Asignación y Ejercicio Presupuestario

Asignaciones presupuestarias suficientes y oportunas para cubrir las metas previamente alineadas con una visión estratégica evaluando permanentemente prevalezca esta alineación y que los resultados obtenidos e impactos en el usuario final, el ciudadano, se dé y sea percibido por éste. Promover una nueva cultura con un marcado énfasis en la orientación al usuario a partir de un servicio público de calidad, amplia cobertura y costo proporcional.

De igual forma, es necesario que las ministraciones de recursos presupuestarios se ajusten a los calendarios con el objeto de que los procesos de planeación se vean recompensados e inhiban el círculo perverso.

De Adquisiciones

Las normas establecidas están más orientadas a buscar una aparente racionalidad económica que a atender a las áreas requirentes con oportunidad, calidad y cobertura y satisfacción sobre las características de los bienes solicitados por éstas. Esto ha provocado que la gestión pública en el proceso de adquisiciones genere graves inconsistencias para el logro ágil y eficaz de los objetivos gubernamentales, ya que está diseñada para favorecer la creación de candados anticorrupción lo que conlleva a que el servidor público sea proclive a ceñirse a la norma más que a realizar las adquisiciones con eficiencia entendida ésta como – entrada y salida con productividad -; eficacia que no es otra cosa que la relación logros-objetivos y finalmente economía que se traduce como el menor uso de recursos sin detrimento de la calidad y sin alterar o modificar las características del bien requerido.

Todo ello, hace que el proceso de la adquisición se vuelva tortuoso traduciéndose en un alto costo para la sociedad que contribuye con sus impuestos para la realización de estas adquisiciones como para el propio proveedor al tenerse que enfrentar con una secuencia interminable de trámites, desembolsos, tiempos de espera e intereses creados entre otros proveedores y el servidor público pero lo que es aún peor tener que luchar contra el contubernio entre los mismos proveedores para manipular el precio de venta estableciendo “pisos falsos” que les permiten acceder a precios de adjudicación más altos de manera controlada y diferenciada.

1.4.2 Fines y factores de influencia

Una de las vertientes del conocimiento moderno a partir del verano de 1946, se constituyó por las aportaciones de Rosenblueth y Weiner, con el enfoque cibernético y posteriormente, como una de sus derivaciones, la teoría general de sistemas que trata de explicar el enfoque sistémico.

En la década 1990-2000 se inició en consenso para el análisis del entorno de la administración pública, entre cuyas categorías destacan dos orientaciones básicas, a saber:

- 1.- Administración pública como disciplina de conocimiento, y
- 2.- Administración pública como estructura.

Administración Pública como disciplina del conocimiento

La llamada Teoría de la Administración Pública se aboca al estudio de los aspectos administrativos del Estado. A ésta le corresponde el análisis de los principios que explican de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública integra y documenta teóricamente, los elementos esenciales que la constituyen. El devenir es su evolución hasta el presente.

La diferenciación de lo administrativo a partir del concepto de policía, propició que desde 1756 se sentaran las bases para el estudio científico de la administración pública como una disciplina independiente. Así lo administrativo fue diferenciado de los ámbitos: político, financiero y económico, como parte del fenómeno estatal en su conjunto.

El momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado, se advierte fácilmente en el primer libro escrito sobre ciencia de la administración pública: principios de ciencia de la policía (Grundzätze der Polizey-Wissenschaft) de Juan Enrique Von Justi, publicado en 1756. En ese

periodo histórico, el término policía significaba lo que hoy en día entendemos como administración pública. Guerrero Omar, 1985.

Si bien el término ciencia de la administración, no es universalmente utilizado, aunque si se emplea en España y Alemania, atendiendo a que esta disciplina se refiere a la administración por antonomasia: la administración pública. En otros países, como Italia, se le agrega el término pública, de modo que ahí se le denomina ciencia de la administración pública. En cambio, en Francia se le designa como ciencia administrativa.

En el otro extremo del análisis, se encuentra casi en contraposición, el espacio de la administración privada. En la perspectiva de Guerrero Omar, 1985 dicho enfoque epistemológico no se documentó sino hasta principios del siglo XX con la obra de Henry Fayol.

La ciencia de la administración pública ha tenido como constante el proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga lucha por conservar su identidad y definición. El cultivo teórico de la administración pública ha estado más centrado en la edificación de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología.

Como apunta Bonnin, 1834 la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social.

Administración Pública como estructura

La administración pública, desde su enfoque estructural, se define como “la agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado”. Guerrero Omar, 1986.

La administración pública en consecuencia: comprende la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como de las funciones administrativas de otros órganos y organismos del Estado.

1.4.3 Distintos enfoques

La reforma puede ser enfocada desde dos perspectivas principales:

La primera, reformista-progresista que procuraría una reforma gradual para corregir las fallas de las intervenciones estatales y con ello mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el intervencionismo.

La segunda, reformista-conservadora orientada a una disminución drástica de la intervención estatal reduciéndola al mínimo indispensable.

Las dos perspectivas se distinguen además, en los siguientes aspectos:

- i) El carácter de las estrategias para lograr la reforma: gradualista, radical, autoritaria etc.
- ii) La importancia relativa de los objetivos y su jerarquización: eficiencia, equidad, democratización y,
- iii) La elección y profundidad de políticas concretas: privatización, desregulación, liberalización, etcétera. Informe Sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, 2001.

Por niveles, la reforma del Estado puede darse de la siguiente manera:

- i) En el sistema político: los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales etc.
- ii) En la administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia etc.
- iii) En el sector público y/o paraestatal: estrategias de desarrollo, política económica, políticas públicas, políticas sectoriales etc.
- iv) En el pacto constitucional o el contrato social: en este nivel, la reforma alude a su sentido más fuerte, incluso hasta la misma refundación del Estado.

1.5 Modernización de la administración pública

1.5.1 Concepto de administración pública

La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. El término administrar está compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente servir, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

El sustantivo *minister*, que deriva del vocablo *ministrare*, a su vez proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *administrare*. López Álvarez, 1956.

La definición dada para administración destaca justamente los aspectos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos.

Ahora bien, dar una definición precisa que cubra todos los aspectos de una materia tan amplia y compleja como la administración no es nada sencillo. Sin embargo, decimos que administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr. Jiménez, 1974.

Por su parte Adams, 1913 define la administración como “...la capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellas puedan operar como una sola unidad”.

Puede sintetizarse entonces que la administración es uno de los medios más importantes de que dispone el hombre para poder satisfacer sus múltiples necesidades, dadas la dinámica y características de la época y las necesidades de labor conjunta que distinguen a la humanidad.

La expresión “pública” proviene del latín *publicus* que significa: sabido por todos, colectivo o comunitario. En suma, el ámbito de problemas y responsabilidades de la administración del Estado.

Cabe destacar que, si bien lo administrativo es un hecho tan antiguo como el Estado, no fue sino hasta el siglo XVIII cuando se presenta la diferenciación y singularidad que lo ubica dentro del ámbito de lo gubernamental.

El hecho administrativo, desde su origen y hasta el siglo XVII se confundía generalmente con otras funciones gubernamentales, tales como: justicia, economía, finanzas y asuntos políticos en general. De esta manera, cada organización del gobierno desarrollaba actividades plurifuncionales, es decir, realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras.

La administración pública se caracteriza fundamentalmente por atributos estatales y por principio, es una cualidad del Estado y solo se puede explicar a partir del Estado. Guerrero Omar, 1989.

En otras palabras, la administración pública es aquella parte del gobierno destinada a poner en armonía las personas y las cosas, es la encargada de dirigir. Se encarga de la interrelación con el hombre por cuanto su conexión con la comunidad, y con la propiedad por cuanto su uso en correspondencia con la misma comunidad. Sobre el particular, Bonnin, señala que la administración pública trata también de las propiedades, ya que son de tal modo inherentes al hombre, que política y legislativamente no puede prescindir de ellas. Guerrero Omar, 1985.

Como definición de administración pública, se toma la de Omar Guerrero, 1985 quien señala que “es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.

La administración pública, continúa diciendo el autor, asume la dirección de los seres organizados en sociedad, incluyendo sus cosas, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, y activa como ejecución determinada de leyes de interés general.

Lo antes argumentado da pie a establecer como principios fundamentales de la administración pública que:

- ✓ Nació con la asociación o comunidad;
- ✓ Su conservación es el principio de la administración;
- ✓ Se constituye en el gobierno de la comunidad; y
- ✓ La acción social es su carácter, y la ejecución de leyes de interés general, su atribución.

De acuerdo con Jiménez, 1987, la administración pública es la actividad que realizan solo los ministerios y sus dependencias, es decir, la parte central de la rama ejecutiva del gobierno. Haciendo un esfuerzo por profundizar en su definición establece que “es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”.

De esta definición es claro que la administración pública principalmente se refiere al ámbito del órgano ejecutivo, por ser éste quien tiene la mayoría de las atribuciones inherentes al cumplimiento de la función administrativa del Estado.

Meoño, 1982 define la administración pública como “la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno”.

Muñoz, 1954 dice que es “...toda la rama ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados, así como en un plano especial, las municipalidades. Constituye la administración pública el principal mecanismo de conversión del sistema político por ende, de todo el sistema social”.

Marshall, 1958 dice que la administración pública se refiere al qué y al cómo del gobierno.

Por lo que respecta a D. White, 1964 manifiesta que la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública.

Las definiciones anteriores llevan a la reflexión de la connotación “burocracia” sobre la que es necesario trabajar para que deje de tener el criterio peyorativo como se le ha dado al grupo de los incapaces que usufructúan el poder de la rama ejecutiva del gobierno para que sea utilizado en todas sus potencialidades latentes, a través del desarrollo e implantación de estructuras administrativas eficientes relaciones formales definidas, consistentes y perdurables en el tiempo y procedimientos que las agilicen y lleguen a mantener la necesaria actitud humana. El objetivo es tender a una administración pública remozada, eficiente y responsable, con la cual satisfacer las actividades y fines del Estado.

1.5.2 La modernización de la administración pública y su entorno

La administración pública, de acuerdo a Irazo Mauricio, 2001 es aquella ejercida por el Estado a través de sus mecanismos de prestación de servicios e infraestructura burocrática. La administración de lo público, implicaría eventualmente, la prestación de servicios o realización de funciones o actividades, que si bien atienden a un bienestar común o colectivo, podrían ser desempeñadas o ejecutadas por agentes u organizaciones no pertenecientes ni subordinadas a la autoridad gubernamental. Su distinta naturaleza estructural, económica y filosófica del modelo organizativo adoptado, así como sus valores y finalidades, influyen de una manera distinta al desarrollar el proceso administrativo y de tomar decisiones, en función de ese esquema organizativo.

En un entorno, cada día más competitivo y cambiante, los ciudadanos exigen una mayor cercanía, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, por ello, la administración pública ha de esforzarse por satisfacer mejor sus necesidades y requerimientos.

Consecuentemente, la modernización de la administración pública, es un instrumento a través del cual se promueve la mejora en el desempeño de los servidores públicos orientándolo fundamentalmente a atender y satisfacer las necesidades de una sociedad que se ha transformado y se ha vuelto más demandante y requiere de mejores servicios.

Como parte de este incipiente proceso de modernización, aparece vigorosa la administración pública digital como una tendencia mundial para respaldar y facilitar las operaciones de los gobiernos con el uso de la tecnología de

información para apoyar el logro de sus objetivos así como la respuesta a las demandas sociales.

El uso de las tecnologías de información es un medio viable y necesario para adaptar y adoptar a nuestra administración pública, un verdadero proceso de transformación con el objetivo central de mejorar su efectividad, eficacia y calidad en el servicio. Existen vicios y problemas típicos de los gobiernos, asociados a ellos por la gran concentración de operaciones, poder y dinero que un gobierno representa. Como ejemplo están la burocracia y la corrupción. Ambos problemas se presentan en todos los gobiernos del mundo, sin embargo el atraso inherente al tercer mundo hace que estos dos problemas tengan magnitudes impresionantes en México y Latinoamérica. En este sentido, se puede establecer que la tecnología puede ayudar a que las operaciones sean más transparentes y auditables.

El reto finalmente consiste en redoblar esfuerzos para invertir en tecnología y capacitar a la gente a fin de lograr una mejor administración pública con resultados económicos y principalmente con resultados sociales, transformando a la burocracia en un equipo eficaz y profesional en congruencia con el servicio profesional de carrera, normado en México desde 2004. En esta materia y relacionado de manera directa con el tema de investigación destaca el sistema denominado compra-net, <http://www.compranet.gob.mx/>, que es el sistema electrónico de adquisiciones gubernamentales, diseñado con el objetivo de dar transparencia a las compras que realiza el Gobierno Federal.

Otro elemento a considerar, es el tema de la competitividad ligada a otros aspectos fundamentales para el desarrollo armónico y sostenido de un país como lo son la calidad total y la productividad. Acrecentar la competitividad es uno de los desafíos más importantes para lograr beneficios permanentes en la búsqueda de una administración pública de nivel competitivo, es decir, la capacidad de competir y lograr un resultado exitoso, situación que dejó tiempo atrás ser monopolio de la iniciativa privada además de concentrarse en donde debe participar sin menoscabo de la soberanía, la gobernabilidad o del cumplimiento de sus programas primordiales tales como proveer la infraestructura completa y moderna para competir con servicios de calidad y a un precio adecuado, entregando a la población satisfactores de bienestar social de forma clara, justa y democrática como lo es un empleo digno y bien remunerado, seguridad pública y personal, salud y educación con calidad, vivienda digna, etc.

Entonces, el servidor público del nuevo siglo deberá dirigir su esfuerzo hacia la consolidación de una serie de estrategias que tienen como fin lograr un gobierno más flexible, más eficaz y eficiente, más productivo, por ende de mayor competitividad.

En otros países, la licitación de los servicios públicos ha puesto a prueba la capacidad de ser competitivos a los servidores públicos, quienes han entendido que una forma de evitar que la alta administración recorte o elimine su área y que esta decisión afecte la calidad de sus servicios, es ser, precisamente competitivos. En México, el reto hoy por hoy, se llama mejorar sustancialmente la calidad de los servicios, incrementando la productividad y la satisfacción de quienes se beneficiarán con los mismos: el clientes y además, vigilando que el costo fiscal que representa la administración pública sea competitivo.

Para transitar por este camino es indispensable pensar en términos de una gestión de la competencia en la administración pública a partir de una planeación estratégica; clara definición de los objetivos, indicadores, estándares y metas estratégicas de cada una de las áreas actoras para de ahí derivar las estrategias y proyectos sustentables con metas claras. Solo así la superioridad o la alta dirección contará con un método claro y sencillo de evaluación del desempeño, midiendo avances y resultados con base en calidad y productividad y adoptando las medidas correctivas a que haya lugar. Si esto se logra ligar con un sistema de estímulos y recompensas, el círculo de la competitividad se cierra.

Una herramienta indispensable para entender el concepto competitividad es el "benchmarking" (la posibilidad de compararse con otros) y desarrollar ventajas competitivas de acuerdo a indicadores seleccionados: calidad, precio, oportunidad, etc. Es decir, el identificar aquellos factores que le son importantes el cliente.

Ahora bien, si la competitividad se acompaña del término social, como lo propone Saldívar Ernesto, 2005 se asume entonces como la capacidad del gobierno de competir con otras organizaciones en áreas estratégicas y tener éxito en el cumplimiento de las metas impuestas y en la satisfacción de los consumidores y clientes de los servicios proporcionados.

Frente a esta cambiante realidad, la administración pública afronta la impostergable exigencia de reducir la distancia entre teoría y realidad, a fin de que a través del desarrollo organizacional, se rompa el paradigma de tal suerte que permita transitar hacia una gestión de la competencia en la administración pública.

En este orden de ideas, se puede concluir que las administraciones públicas de muchos países han experimentado algún tipo de reforma. Sin embargo, no hay que perder de vista que cualquier reforma de la administración pública debe juzgarse en función de cómo afecta a los distintos sectores y por ende a la sociedad y los servicios que se le prestan. Sin perder de vista que todo proceso de reforma puede haberse visto impulsado por una reforma general de la administración pública o por la reforma concreta de un sector.

Capítulo 2

ESCENARIO DE LA INVESTIGACIÓN: LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

2.1 Origen y desarrollo de la educación superior en México

La educación superior universitaria se inicia en México en el siglo XVI, al establecer la Corona Española y la Real y Pontificia Universidad de México por Cédula Real de fecha 21 de septiembre de 1551. Los cursos se iniciaron el 25 de enero de 1553, impartándose seis cátedras: teología, sagrada escritura, cánones, leyes, artes, retórica y gramática; la cátedra de artes comprendía lógica, matemáticas, astronomía, física y ciencias naturales. Más tarde se creó la cátedra de medicina. La universidad fue denominada “Real y Pontificia” porque, como las demás universidades del mundo hispánico, se creó por concesión del Monarca y del Papa. Se rigió por los estatutos de la Universidad de Salamanca, y la Corona podía intervenir por conducto del Virrey, los visitadores o los miembros de la Audiencia, para vigilar su buena marcha.

La segunda universidad creada por la Corona Española fue la Real y Literaria Universidad de Guadalajara, por Cédula del Rey Carlos IV, de fecha 18 de noviembre de 1791, efectuándose su inauguración el 3 de noviembre de 1792, con cuatro cátedras iniciales: cánones, leyes, medicina y cirugía. Es pertinente señalar, que además de los orígenes de la educación universitaria, existieron otras instituciones de educación superior; establecidas en distintas fechas y diseminadas en un gran número de poblaciones en todo el territorio de la Nueva España.

En los primeros años del período independiente, y antes de la reforma liberal, se fundaron dos universidades religiosas: la de Mérida en 1824, y la de Chiapas en 1826; ambas desaparecieron años después, la primera en 1861, y la segunda en 1872. En el último tercio del siglo XIX y primeros años del XX, tres seminarios diocesanos se convirtieron en universidades: Mérida (1885); México (1896) y Puebla (1907). A lo largo del siglo XIX se crearon por los gobiernos de los estados los llamados institutos científicos y literarios, o colegios civiles, establecidos como instituciones laicas de educación-media. En algunos lugares estos colegios civiles se crearon paralelamente a los religiosos, ya existentes, o bien los suplieron, por disposición legal. El proceso de cambio se realizó durante varias décadas, como resultado de la transformación del país durante la centuria, y respondió a un propósito y una idea definidos en relación a la función de la educación, concebida como una actividad de interés público que corresponde al Estado organizar y realizar.

En la segunda mitad del siglo XIX se establecen escuelas de tipo profesional en diversas regiones del país. La Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, promulgada en 1867 y modificada en 1869, es expresión de esta tendencia orientada a la creación de estudios profesionales superiores. En esta Ley se establecían los estudios de jurisprudencia, medicina, agricultura y veterinaria, ingeniería civil, topográfica, de minas, mecánica y otros. En algunos estados de la

República, los institutos científicos y literarios y los colegios civiles incluían estos estudios profesionales, principalmente medicina y jurisprudencia; en otros estados se crearon independientemente los estudios profesionales, pero en todos prevaleció una misma concepción sobre la naturaleza y el carácter de la educación en estos niveles. La Real y Pontificia Universidad de México, convertida en Imperial y Pontificia durante el Imperio de Iturbide, pasó por una serie de conflictos que la llevaron a la clausura y la inmediata apertura, en 1833, 1837 y 1861, hasta el año de 1865, en que el emperador Maximiliano ejecutó el decreto republicano de 1857, desapareciendo la Real y Pontificia Universidad. A partir de la ya mencionada Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, la educación superior se impartió en la ciudad de México en las escuelas superiores, hasta el año de 1910, al inaugurarse la Universidad Nacional de México.

Al establecerse la Universidad Nacional, Justo Sierra propone en México la primera teoría moderna de la educación universitaria, concebida como la culminación de la educación mexicana, para la enseñanza profesional, de grados y la investigación. La universidad no se concebía como un lujo para el país, sino como el lugar en el que se formarían los mexicanos que condujeran, en los niveles directores, un conocimiento al servicio de toda la nación. Durante varios años la Universidad Nacional se mantuvo como la única institución de nivel superior con estudios correspondientes a carreras diversas, pero en 1917 se crea la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; en 1922 la Universidad de Yucatán; en 1923 la Universidad de Yucatán; en 1923 la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y en 1925 la Universidad de Guadalajara.

De 1930 a 1948 surgen las universidades de Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa, Guanajuato, Colima y la Veracruzana. El resto se crea a partir de 1950, siendo las más recientes la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (1973), La Universidad Autónoma Metropolitana (1973), la Universidad Autónoma de Chiapas (1975), la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro" (1975); la Universidad Autónoma de Baja California Sur (1976) y la Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976). La Institución privada de educación superior más antigua es la Escuela Libre de Derecho, establecida en 1912. En 1935 se fundó la Universidad Autónoma de Guadalajara; en 1943 el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Iberoamericana, pero la mayor parte de las instituciones privadas que funcionan actualmente se crearon después de 1960.

En 1938-1939 llegó a México la inmigración española, integrada por numerosos intelectuales, y el Gobierno Federal fundó, con la participación de otras instituciones, la Casa de España en México; en 1940 se convirtió en El Colegio de México, institución que ofrece estudios de posgrado en las áreas de lingüística, historia, economía y demografía, sociología y estudios de Asia y África del Norte.

La educación técnica de nivel superior tiene sus orígenes en la época de la Colonia (entre otros planteles, se creó el ya mencionado Real Seminario de Minería en 1792) y se devuelve en pequeña escala en el siglo XIX, su desarrollo se logra propiamente después de la Revolución Mexicana. En 1916 se crea la Escuela

Práctica de Ingenieros Mecánicos Electricistas y la Escuela Nacional de Química Industrial. En 1922 se establece la Escuela Técnica de Maestros Constructores que se convertiría más tarde en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura. En 1923 se creó el Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial, del que pasaron a depender varias escuelas técnicas de nivel medio y otras de nivel superior, incluidas las ya mencionadas de Ingenieros Mecánicos Electricistas, la de Maestros Constructores, y otras como la Superior de Comercio y Administración.

A partir de 1931, para reorganizar la educación técnica, se establece la Escuela Preparatoria Técnica de cuatro años y la Escuela de Altos Estudios Técnicos de tres años. La Preparatoria Técnica funcionó como antecedente de estudios técnicos profesionales y al mismo tiempo como escuela de capacitación de los estudiantes en diferentes áreas técnicas. En 1937 el Gobierno Federal crea el Instituto Politécnico Nacional, institución concebida como la culminación de una serie de esfuerzos realizados en el área de educación técnica, en la que se agruparon las escuelas superiores existentes, dependientes de la Secretaría de Educación Pública: Escuela Superior de Construcción; Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica; Escuela Superior de Ingeniería Textil; Escuela Superior de Comercio y Administración; Escuela Nacional de Ciencias Biológicas y el Instituto Técnico Industrial. Más tarde se han integrado al Instituto Politécnico Nacional otras escuelas: de medicina, de medicina homeopática, de economía, de ingeniería química, de física y matemáticas y algunas más.

En 1961 se creó por Decreto Presidencial el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, dedicado fundamentalmente a la investigación y los estudios de posgrado. El Centro realiza, desde su fundación, tareas de muy alto nivel orientadas especialmente a la formación de profesores investigadores en diferentes ramas científicas. La necesidad de proyectar a todo el país los beneficios de la enseñanza técnica, llevó a la creación de los institutos tecnológicos regionales, estableciéndose el primero en el año de 1948 en el estado de Durango. Para 1960 había siete de estos institutos y en 1976 sumaban un total de 47, diseminados en varias ciudades de todos los estados de la República.

De fecha reciente son los 17 institutos tecnológicos agropecuarios y un Instituto Tecnológico Pesquero. La Universidad Nacional Autónoma de México empezó en los últimos años un programa de desconcentración de servicios, para distribuir mejor sus instalaciones y su población escolar. En la actualidad cuenta con cinco campus distribuidos en la zona metropolitana del Valle de México denominados Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Cuautitlán, Iztacala, Acatlán, Aragón y Zaragoza.

Actualmente existen en México cerca de 230 instituciones de educación superior: universidades públicas autónomas; universidades públicas estatales; instituciones dependientes del Gobierno Federal: de enseñanza técnica, agropecuaria, pesquera y de enseñanzas especializadas; organismos públicos descentralizados; instituciones públicas dependientes de los gobiernos de los estados, e instituciones privadas: universidades y de otro tipo de estudios reconocidos por los gobiernos de

los estados y por las universidades públicas. En este conjunto de instituciones había en 1977 un total de 565,141 alumnos de licenciatura y postgrado.

2.2 Los retos que enfrenta la educación superior en el siglo XXI

La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI, visión y acción, 1998, considera que en los albores del nuevo siglo, se observa una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este tipo de educación reviste para el desarrollo sociocultural y económico y para la construcción del futuro, de cara al cual las nuevas generaciones deberán estar preparadas con nuevas competencias y nuevos conocimientos e ideales. La educación superior comprende "todo tipo de estudios, de formación o de formación para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por una universidad u otros establecimientos de enseñanza que estén acreditados por las autoridades competentes del Estado como centros de enseñanza superior".

La educación superior se enfrenta en todas partes a desafíos y dificultades relativos a la financiación, la igualdad de condiciones de acceso a los estudios y en el transcurso de los mismos, una mejor capacitación del personal, la formación basada en las competencias, la mejora y conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudios, las posibilidades de empleo de los diplomados, el establecimiento de acuerdos de cooperación eficaces y la igualdad de acceso a los beneficios que reporta la cooperación internacional. La educación superior debe hacer frente a la vez a los retos que suponen las nuevas oportunidades que abren las tecnologías, que mejoran la manera de producir, organizar, difundir y controlar el saber y de acceder al mismo. Deberá garantizarse un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los niveles de los sistemas de enseñanza.

La segunda mitad del siglo pasará a la historia de la educación superior como la época de expansión más espectacular; a escala mundial, el número de estudiantes matriculados se multiplicó por más de seis entre 1960 (13 millones) y 1995 (82 millones). Pero también es la época en que se ha agudizado aún más la disparidad, que ya era enorme, entre los países industrialmente desarrollados, los países en desarrollo y en particular los países menos adelantados en lo que respecta al acceso a la educación superior y la investigación y los recursos de que disponen.

Ha sido igualmente una época de mayor estratificación socioeconómica y de aumento de las diferencias de oportunidades de enseñanza dentro de los propios países, incluso en algunos de los más desarrollados y más ricos.

Se carece de instituciones de educación superior e investigación adecuadas que formen a una masa crítica de personas cualificadas y cultas, ningún país podrá

garantizar un auténtico desarrollo endógeno y sostenible; los países en desarrollo y los países pobres, en particular, no podrán acortar la distancia que los separa de los países desarrollados industrializados. El intercambio de conocimientos, la cooperación internacional y las nuevas tecnologías pueden brindar nuevas oportunidades de reducir esta disparidad.

La educación superior ha dado sobradas pruebas de su viabilidad a lo largo de los siglos y de su capacidad para transformarse y propiciar el cambio y el progreso de la sociedad. Dado el alcance y el ritmo de las transformaciones, la sociedad cada vez tiende más a fundarse en el conocimiento, razón de que la educación superior y la investigación formen hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones. Por consiguiente, y dado que tiene que hacer frente a imponentes desafíos, la propia educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante, de forma que la sociedad contemporánea, que en la actualidad vive una profunda crisis de valores, pueda trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad y espiritualidad más arraigadas.

Con la intención de encontrar soluciones para estos desafíos y de poner en marcha un proceso de profunda reforma de la educación superior, en esta magna Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción, convocada recientemente por la UNESCO se despliegan enseguida las declaraciones, compromisos y planes de acción aprobados en dicha Conferencia:

1. De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a la educación superior ha de ser igual para todos, en función de los méritos respectivos. Por consiguiente, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en discapacidades físicas.
2. Hay que preservar, reforzar y fomentar aún más las misiones fundamentales de los sistemas de educación superior (a saber, educar, formar, llevar a cabo investigaciones y, en particular, contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento del conjunto de la sociedad) especialmente a fin de formar diplomados altamente cualificados y ciudadanos responsables y de constituir un *espacio abierto* que propicie la formación superior y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Además, la educación superior está desempeñando funciones sin precedentes en la sociedad actual, como componente esencial del desarrollo cultural, social, económico y político, y como elemento clave del fortalecimiento de las capacidades endógenas, la consolidación de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz, en un marco de justicia. La educación superior ha de velar por que prevalezcan los valores e ideales de la cultura de paz.
3. Las instituciones de educación superior, su personal y sus alumnos, deberán preservar y desarrollar sus funciones fundamentales, sometiendo

todas sus actividades a las exigencias de la ética y del rigor científico e intelectual. Deberán reforzar también sus funciones críticas y de previsión, mediante un análisis constante de las nuevas tendencias sociales, económicas, culturales y políticas, desempeñando de esta manera funciones de centro de previsión, alerta y prevención. Deberán para ello disfrutar de plenas libertades académicas y autonomía, siendo al mismo tiempo plenamente responsables para con la sociedad y rindiéndole cuentas.

4. La pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen. Para ello, las instituciones y los sistemas, en particular en sus relaciones aún más estrechas con el mundo del trabajo, deben fundar sus orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, y en particular el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente. Fomentar el espíritu de empresa y las correspondientes capacidades e iniciativas ha de convertirse en una de las principales preocupaciones de la educación superior. Ha de prestarse especial atención a las funciones de la educación superior al servicio de la sociedad, y más concretamente a las actividades encaminadas a eliminar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, y a las actividades encaminadas al fomento de la paz, mediante un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario.

5. La educación superior es un componente de un sistema único que empieza con la educación para la primera infancia y la enseñanza primaria y continúa a lo largo de toda la vida. La contribución de la educación superior al desarrollo del conjunto del sistema educativo y a la nueva orientación de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, y más concretamente con la enseñanza secundaria, ha de ser una prioridad. La enseñanza secundaria debe no sólo preparar para la enseñanza superior y facilitar el acceso a ésta, sino también ofrecer una formación general y preparar a los alumnos para la vida activa.

6. La diversificación de los modelos de educación superior y de los métodos y los criterios de acceso es indispensable tanto para atender a la demanda como para brindar a los estudiantes las bases y la formación rigurosas necesarias para entrar en el siglo XXI. Los educandos han de disponer de una gama óptima de posibilidades de educación y la adquisición de saberes y de conocimientos prácticos ha de efectuarse desde el punto de vista de la educación a lo largo de toda la vida, lo cual supone que se puede ingresar en el sistema y salir de él fácilmente.

7. La calidad de la educación superior es un concepto multidimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, dotación de personal, alumnos, infraestructura y entorno académico. Ha de prestarse especial atención al progreso de los conocimientos mediante la investigación. Las instituciones de educación superior de todas las regiones han de someterse a evaluaciones internas y externas realizadas con transparencia, llevadas a cabo abiertamente por expertos independientes. Sin embargo, ha de prestarse la debida atención a las particularidades de los contextos institucionales,

nacionales y regionales, a fin de tener en cuenta la diversidad y evitar la uniformidad. Se percibe la necesidad de una nueva visión y un nuevo modelo de educación superior, que debería estar centrado en el estudiante. Para alcanzar dicho objetivo, se deben reformular los planes de estudio, no contentarse con el mero dominio cognoscitivo de las disciplinas e incluir la adquisición de conocimientos prácticos, competencias y aptitudes para la comunicación, el análisis creativo y crítico, la reflexión independiente y el trabajo en equipo en contextos multiculturales.

8. Un elemento esencial para las instituciones de enseñanza superior es una enérgica política de formación del personal. Establecer directrices claras sobre los docentes de la educación superior, a fin de actualizar y mejorar sus competencias, estimulándose la innovación permanente en los planes de estudio y los métodos de enseñanza y aprendizaje, garantizándoseles condiciones profesionales y financieras apropiadas, y velándose asimismo por la excelencia de la investigación y la enseñanza, con medidas en las que queden reflejadas las disposiciones pertinentes de la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1997.

9. Los responsables de la adopción de decisiones en los planos nacional e institucional deben situar a los estudiantes y sus necesidades en el centro de sus preocupaciones, y considerarlos participantes esenciales y protagonistas responsables del proceso de renovación de la educación superior. Se deben que desarrollar los servicios de orientación, en cooperación con las organizaciones estudiantiles, a fin de tener en cuenta las necesidades de categorías cada vez más diversificadas de educandos. Los alumnos que abandonan sus estudios han de tener oportunidades adecuadas para volver a la enseñanza superior, de estimarlo conveniente y en el momento que les parezca oportuno. Las instituciones de educación superior deben formar a los estudiantes para que se conviertan en ciudadanos bien informados y profundamente motivados, provistos de un sentido crítico y capaces de analizar los problemas y buscar soluciones para los que se planteen a la sociedad, aplicar éstas y asumir responsabilidades sociales.

10. Fortalecer medidas encaminadas a obtener la participación de las mujeres en la educación superior, en particular en el plano de la adopción de decisiones y en todas las disciplinas en las que están insuficientemente representadas. Se requieren más esfuerzos para eliminar todos los estereotipos fundados en el género en la educación superior. Eliminar los obstáculos y mejorar el acceso de la mujer a la educación superior sigue siendo una prioridad urgente en el proceso de renovación de los sistemas e instituciones.

11. Utilizar plenamente el potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la renovación de la educación superior, mediante la ampliación y diversificación de la transmisión del saber, y poniendo los conocimientos y la información a disposición de un público más amplio. Conseguir el acceso equitativo a éstas mediante la cooperación internacional y el apoyo a los países que no disponen de la capacidad de

adquirir dichos instrumentos. La adaptación de estas tecnologías a las necesidades nacionales, regionales y locales y el suministro de sistemas técnicos, educativos, de gestión e institucionales para mantenerlas a de constituir una prioridad.

12. La educación superior debe considerarse un servicio público. Si bien se requieren fuentes de financiación diversificadas, privadas y públicas, el apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo fundamental para conseguir que las misiones educativas y sociales se cumplan de manera equilibrada. En la educación superior, la gestión y la financiación deben ser instrumentos de la mejora de la calidad y la pertinencia. Esto requiere la creación de capacidades y la elaboración de estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas, basadas en la asociación entre las instituciones de educación superior y las correspondientes autoridades. Las instituciones deben gozar de autonomía en sus asuntos internos, pero de rendir cuentas a la sociedad de modo claro y transparente.

13. La dimensión internacional de la educación superior es un elemento intrínseco de su calidad. El establecimiento de redes, que ha resultado ser uno de los principales medios de acción actuales, deberá estar fundado en la ayuda mutua, la solidaridad y la igualdad entre asociados. El "éxodo de competencias", ya que sigue privando a los países en desarrollo y a los países en transición de profesionales de alto nivel necesarios para acelerar su progreso socioeconómico. Dar prioridad a programas de formación en los países en desarrollo, en centros de excelencia organizados en redes regionales e internacionales, acompañados de cursillos en el extranjero especializados e intensivos de corta duración.

14. Ratificar y aplicar los instrumentos normativos regionales e internacionales de reconocimiento de estudios y diplomas, incluidos los que atañen a la homologación de conocimientos, competencias y aptitudes de los diplomados, a fin de permitir a los estudiantes cambiar de curso con más facilidad y de aumentar la movilidad dentro de los sistemas nacionales y entre ellos.

15. La asociación estrecha entre todas las partes interesadas –responsables de las políticas nacionales e institucionales, gobiernos y parlamentos, medios de comunicación, personal docente y asociado, investigadores, estudiantes y familias, el mundo laboral y los grupos comunitarios- es indispensable si se quiere poner en marcha un movimiento de reforma y de educación profundos de la educación superior.

Por su parte, Trueba, 2002, establece la identidad es la consecuencia de grupos raciales, étnicos, culturales que podrían ser vistos entre ellos como enemigos o incluso como subhumanos, genéticamente inferiores o indeseables.

Sin embargo, la capacidad para concebir y crear nuevos conocimientos que reflejen, acumule y transfieran información y experiencias de una generación a otra es lo que separa a los seres humanos no sólo entre ellos, sino en grupos socioculturales opuestos y de otros primates ya que el humano puede crear y

sobrepasar barreras sociales.

La capacidad de la persona para definir su identidad en diferentes formas y funcionar efectivamente en escenarios y diferentes contextos culturales está claramente relacionada a su búsqueda por la supervivencia y el éxito ya que existe una relación estrecha entre la capacidad de la gente para soportar situaciones difíciles, retos en la vida y su habilidad para redefinirse a si misma, a efecto de funcionar efectivamente en nuevos contextos sociales, culturales, lingüísticos y económicos. A esto es lo que se le denomina la resistencia en función de una flexibilidad psicológica y cultural para definirse a si mismo en múltiples formas y estilos.

La nueva y rápida evolución de la sociedad post-moderna está ligada más que antes por una nueva juventud que no acepta fronteras étnicas ni de ningún otro tipo como límite en el desarrollo de sus potencialidades. No hay duda que la universidad de mediados del siglo XXI será muy diferente de las de hoy en día. El significado de las universidades sin fronteras será más apegado a la verdad. La razón para estos cambios son las siguientes:

1.- La gran parte del personal docente y estudiantes será un grupo mayoritario, radicalmente diverso: Los latinos sin embargo, como un grupo mayoritario.

2.- El desarrollo tecnológico y el uso de la tecnología para la instrucción serán predominantes y cruzará fronteras, no sólo con México sino con Europa y Asia. Por lo tanto, los intercambios virtuales y la colaboración tecnológica a través de las naciones incrementará la solidaridad y la comunicación efectiva dentro de las áreas de interés académico y de investigación.

3.- La universidad tradicional perderá importancia, debido a que las nuevas instituciones que preparan a jóvenes para participar en los proyectos de ciencia y tecnología disminuyen los requisitos con respecto a como se conocen en la actualidad.

4.- La estratificación social y económica no seguirá líneas tradicionales de raza ni de etnicidad, pero seguirá patrones de acceso a la tecnología e inversiones de capitales.

5.- Las industrias involucradas en la investigación del medio ambiente llegarán a ser cruciales para los países industriales, cuya sobrevivencia física dependerá de la tecnología que protege al medio ambiente y permita hacer investigación médica preventiva, que llegue a ser accesible para más gente.

6.- El poder económico y militar de Asia y Latinoamérica será considerado muy seriamente por las potencias del mundo, especialmente los Estados Unidos. Por lo tanto, la investigación de defensa y los contratos del gran desarrollo tecnológico premiarán a los latinos en los Estados Unidos.

7.- Las competencias entre universidades públicas y privadas por recursos llegarán a ser penetrantes y muy crueles.

Las universidades privadas tendrán que cambiar sus estructuras académicas y fiscales para sobrevivir. La inversión en la investigación y en la creación de infraestructura determinará la capacidad de las instituciones para competir en una búsqueda global de recursos y de la excelencia, especialmente si las organizaciones privadas están involucradas en este tipo de esquemas así como en la innovación técnica.

Es una esperanza que las contribuciones de las universidades latinoamericanas, y por supuesto dentro de éstas se cuenta con el Instituto Politécnico Nacional, para que con sus distintos valores y expertos continúen proporcionando un equilibrio en la academia.

En Europa y los Estados Unidos la academia ha buscado los recursos económicos tanto en los gobiernos como en las fundaciones privadas.

Latinoamérica está aplicando algunos de los modelos europeos y americanos. Sin embargo, sería necesario echarle un vistazo a los problemas mayores asociados respecto de la consolidación de la investigación competitiva, especialmente en los terrenos de la tecnología, comunicación y armamento militar.

La investigación del espacio ha sido pilar fundamental para la investigación de la salud y la defensa. Es por ello que el futuro de la investigación del espacio debe enfatizar la protección del medio ambiente y los problemas de salud para fortalecen cada vez más, un mundo en libertad.

El IPN, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2, 6, 12 y 14 de la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1981 y al artículo 2 de su Reglamento Interno, publicado en la Gaceta Politécnica del 30 de noviembre de 1998.

Tiene como objetivos entre otros: realizar investigación científica y tecnológica con vistas de avance del conocimiento, al desarrollo de la enseñanza tecnológica y al mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales, así como participar en los programas para coordinar las actividades de investigación que se formulen de acuerdo con la planeación y desarrollo de la política nacional de ciencia y tecnología, conforme a los requerimientos del desarrollo económico, político y social del país. Entre sus funciones están las de promover el intercambio científico, tecnológico y cultural con instituciones educativas y organismos nacionales, extranjeros e internacionales, de acuerdo a lo señalado por el artículo 4º, fracción XXVII de la ley Orgánica del Instituto.

La máxima autoridad está a cargo de un Director General que es nombrado por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en turno.

2.3 Marco jurídico de los organismos desconcentrados. Su ubicación dentro de la administración pública federal

Desde el punto de vista administrativo es necesario ubicar el concepto de empresa para luego pasar a entender el concepto de organismo público desconcentrado en lo particular.

Al respecto Guzmán, 1966 dice que la palabra empresa no siempre se emplea con la misma significación; no es un término unívoco. La acción de emprender y la cosa que se emprende, ciertamente existen en la entidad representativa de un régimen económico social.

Luego entonces se puede definir a la empresa como la unidad económico-social en la que el capital, el trabajo y la dirección se coordinan para lograr una producción que responda a los requerimientos del medio humano en el que la propia empresa actúa. Considerando para su formación y organización, la regulación contenida en la Ley de Sociedades Mercantiles.

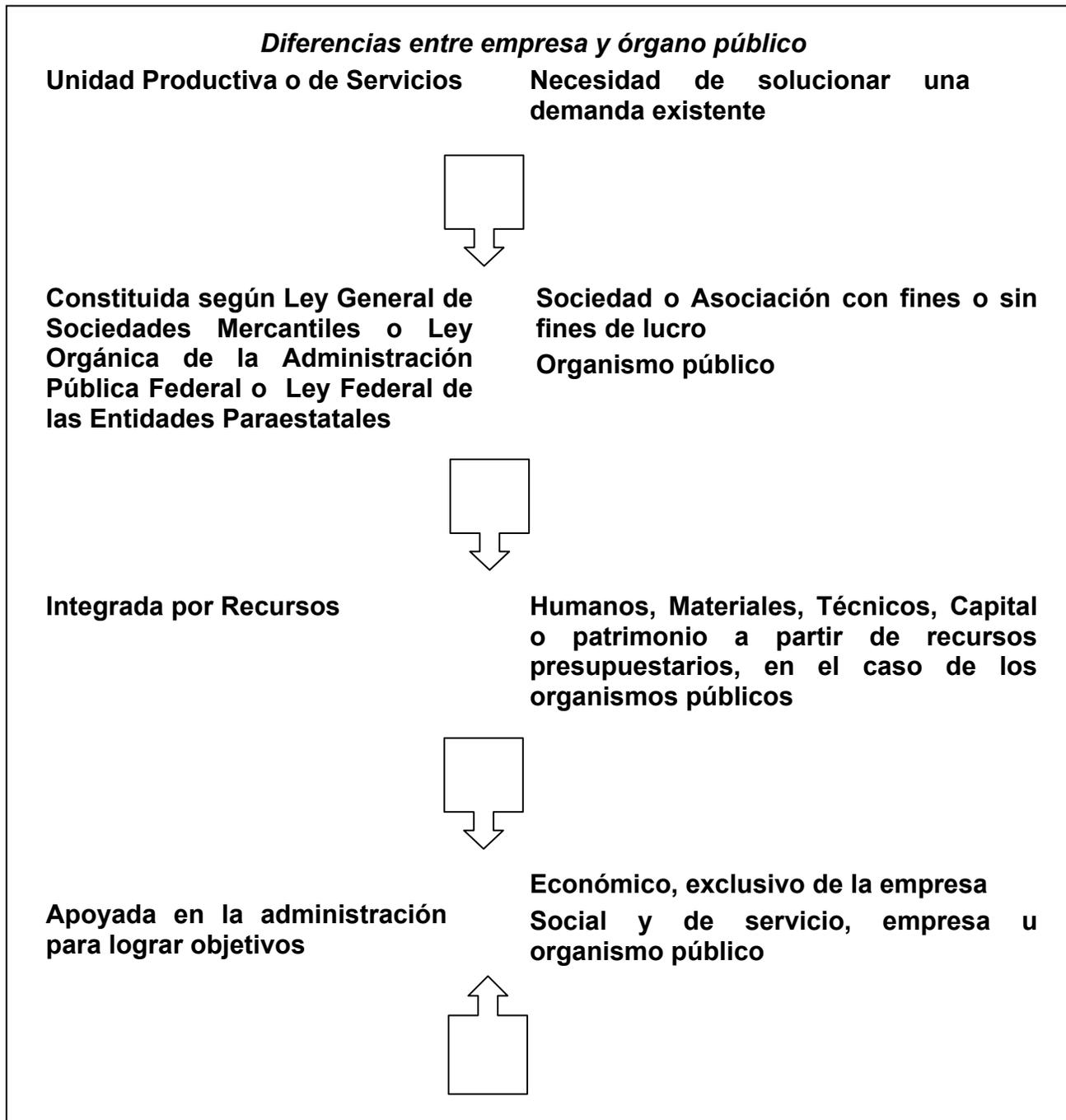
Reyes, 1976 señala que la empresa la integran bienes materiales, hombres y sistemas.

Para el caso de los organismos públicos desconcentrados como el IPN, la definición le es totalmente aplicable salvo por:

- i)* lo que hace al capital, ya que en los organismos públicos el equivalente es el patrimonio que se alimenta a través de un presupuesto de egresos autorizado, para el efecto, por la H. Cámara de Diputados;
- ii)* el hecho de que la organización de la administración pública federal se defina a través de un instrumento normativo fundamental que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto que la coordinación de las empresas se regula por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- iii)* En cuanto a sus fines, persiguen el bien común de la sociedad a través de proporcionar de manera amplia el servicio que les dio origen, y
- iv)* por lo que se refiere al lucro, que en un organismo público descentralizado no está presente, cuando mucho es válido la captación de ingresos adicionales a través de la prestación de determinados servicios como consultorías, asesorías, desarrollo de proyectos o emisión de dictámenes especializados, entre otros, mismos que deben ser reciclados dentro del mismo organismo y su ejercicio condicionado al cumplimiento de las metas ya programadas o de nuevas metas, en su caso previa autorización.

Esquemáticamente y en un sentido amplio, las diferencias entre una empresa y un organismo público desconcentrado serían entre otras, las siguientes:

Figura 8



Fuente: Hiriart, 2004 a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley de Sociedades Mercantiles

El C. Presidente de la República para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

El artículo 90 de la Carta Magna dispone que la Administración Pública Federal sea Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En esa Ley Orgánica se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y defina las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Así pues, en el sistema jurídico positivo mexicano, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la obra legislativa que consagra las bases para la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

Sin embargo, la doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de cuatro formas diversas: la centralización, la desconcentración, la descentralización; las empresas de participación estatal y hasta hace poco aún, los Departamentos administrativos.

LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. La principal cualidad de la centralización administrativa, lo es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre si por un vínculo jerárquico constante. En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él, se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central. En este sentido, todo ente inferior se encuentra supeditado al superior y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

La competencia administrativa es al órgano administrativo lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del derecho civil. Sin embargo, mientras la capacidad jurídica es una cualidad intrínseca de las personas y que sólo termina con la muerte, la competencia administrativa no es una prerrogativa natural y propia de la autoridad administrativa. La competencia consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan. La competencia así determinada por la ley fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

La diferencia entre la capacidad y la competencia, se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen,, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que ésta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza, Delgadillo, 2000.

Las entidades que forman parte de la administración pública central o centralizada reciben la denominación de órganos administrativos. Los órganos administrativos que forman parte de la administración pública federal son las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone, en su artículo 27, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias administrativas:

Figura 9
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

<u>Nombre</u>	<u>Fundamento</u>	
	<u>Creación/artículo</u>	<u>Atribuciones/artículo</u>
Secretaría de Gobernación	26	27
Secretaría de Relaciones Exteriores	26	28
Secretaría de la Defensa Nacional	26	29
Secretaría de Marina	26	30
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	26	31
Secretaría de Desarrollo Social	26	32
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	26	32 bis
Secretaría de Energía	26	33
Secretaría de Economía	26	34
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	26	35
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	26	36
Secretaría de la Función Pública		
Secretaría de Educación Pública	26	38
Secretaría de Salud	26	39
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	26	40
Secretaría de la Reforma Agraria	26	41
Secretaría de Turismo	26	42
Secretaría de Seguridad Pública		
Procuraduría General de la República	1	2

Fuente: Elaborado por Hiriart, 2004.

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

Desde la década de 1971 a 1980 el incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta los servicios públicos, provocó que la administración pública buscara nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico, significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

La centralización administrativa, dado su carácter jerarquizado y rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los trámites asciendan desde los órganos inferiores al superior y luego vuelvan al inferior, con el consecutivo consumo de tiempo.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto de los otros órganos que forman parte de la administración pública central. Los organismos desconcentrados dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

Por lo tanto, la desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito. Luego entonces, el organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria, Espinoza, 1986.

No obstante el otorgamiento que la ley hace de dicha autonomía técnica y presupuestaria es parcial, ya que el organismo carece de capacidad jurídica además de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que éste le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende.

Respecto a las facultades administrativas que son otorgadas al organismo administrativo, éstas pueden ser en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cual depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la creación de los órganos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y tienen las facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso por cada una de las leyes aplicables a cada órgano central. Entre algunos casos de órganos desconcentrados se encuentra: el Sistema de Administración Tributaria, las delegaciones de cobro, los hospitales regionales del sistema de salud, cada una de las escuelas del sistema educativo nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal del Trabajo, entre otros.

Los artículos que clarifican aún más y encuadran a este tipo de organismos, en cuanto a su origen, naturaleza y alcance son:

El artículo 1º que establece las bases de organización de la administración pública federal en:

- centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

El artículo 9 que establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

El artículo 38 consigna que entre otras, a la Secretaría de Educación Pública le corresponde promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

El artículo 16 señala que corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su

competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 de la propia Ley en comento, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

El articulado antes relacionado da la pauta para poder ubicar al Instituto Politécnico Nacional como un organismo inserto en la administración pública centralizada y creado al amparo de este artículo 17 bajo la figura organismo público desconcentrado.

En cuanto al Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, 2001 define al órgano desconcentrado como la forma de organización que pertenece a las Secretarías de Estado y epartamentos Administrativos para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia. Los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a que pertenecen, y sus facultades son específicas para resolver sobre la materia y ámbito territorial que se determine en cada caso por ley.

2.4 La Secretaría de Educación Pública

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública establece que ésta como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación y demás leyes, así como también los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y señala que para el desempeño de su competencia y organización, al frente de la Secretaría de Educación Pública estará el Secretario del Despacho.

Para realizar las actividades que le son inherentes, su marco rector lo constituye los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo así como también los programas de las entidades paraestatales coordinadas por ella y para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta cuenta con órganos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados, los cuales cuentan con facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Los órganos desconcentrados adscritos a la Secretaría son los siguientes:

- I. Comisión Nacional del Deporte
- II. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

- III. Instituto Nacional de Antropología e Historia
- IV. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- V. Instituto Nacional del Derecho de Autor
- VI. Instituto Politécnico Nacional
- VII. Radio Educación
- VIII. Universidad Pedagógica Nacional

Dichos órganos desconcentrados se rigen por sus instrumentos jurídicos de creación, así como también por las disposiciones aplicables de este Reglamento y las que, en su caso, determine el Presidente de la República o el Secretario, en ejercicio de sus atribuciones.

Dentro de las facultades del Secretario con carácter de indelegables, entre otras, se encuentra la aprobación de los proyectos de programas sectoriales, regionales y especiales de la Secretaría, incluyendo sus órganos desconcentrados, así como también autorizar los programas institucionales de las entidades paraestatales del sector coordinado por ésta, en términos de la Ley de Planeación.

2.5 El Instituto Politécnico Nacional

2.5.1 Su naturaleza, finalidades, atribuciones, patrimonio y estructura orgánica

De conformidad con la Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional su naturaleza, finalidades y atribuciones las establece su propia Ley, en su Capítulo I. En este sentido, establece que la naturaleza del Instituto corresponde a la de una institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde el punto de vista jurídico, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado; con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación que dependan del mismo.

Sus finalidades se concentran en:

- I. Contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución

de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad;

II. Realizar investigación científica y tecnológica con vista al avance del conocimiento, al desarrollo de la enseñanza tecnológica y al mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales;

III. Formar profesionales e investigadores en los diversos campos de la ciencia y la tecnología, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico, político y social del país;

IV. Coadyuvar a la preparación técnica de los trabajadores para su mejoramiento económico y social;

V. Investigar, crear, conservar y difundir la cultura para fortalecer la conciencia de la nacionalidad, procurar el desarrollo de un elevado sentido de convivencia humana y fomentar en los educandos el amor a la paz y los sentimientos de solidaridad hacia los pueblos que luchan por su independencia;

VI. Promover en sus alumnos y egresados actitudes solidarias y democráticas que reafirmen nuestra independencia económica;

VII. Garantizar y ampliar el acceso de estudiantes de escasos recursos a todos los servicios de la enseñanza técnica que preste el Instituto;

VIII. Participar en los programas que para coordinar las actividades de investigación se formulen de acuerdo con la planeación y desarrollo de la política nacional de ciencia y tecnología, y

IX. Contribuir a la planeación y al desarrollo interinstitucional de la educación técnica y realizar la función rectora de este tipo de educación en el país, coordinándose con las demás instituciones que integran el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, en los términos previstos por la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y de conformidad con los acuerdos que se tomen en el propio Consejo.

Para el cumplimiento de sus finalidades, el Instituto goza de las siguientes atribuciones:

I. Adoptar la organización administrativa y académica que estime conveniente, de acuerdo con los lineamientos generales previstos en esta Ley;

II. Planear, ejecutar y evaluar sistemáticamente sus actividades;

III. Impartir educación de tipo medio superior, de licenciatura, maestría y doctorado, cursos de capacitación técnica y de actualización, especialización y superación académicas, en sus modalidades escolar y extraescolar, así como establecer opciones terminales previas a la conclusión de cada tipo educativo;

IV. Establecer y desarrollar los medios y procedimientos que permitan a los estudiantes incorporarse a los programas de investigación científica y tecnológica;

- V. Organizar sus planes y programas de estudio mediante la creación de una estructura académica flexible, que permita al educando, en cualquier tiempo y nivel de estudios, incorporarse al sistema productivo del país;
- VI. Revalidar y reconocer estudios y establecer equivalencias en relación con los tipos educativos que imparta;
- VII. Expedir constancias, certificados de estudio y otorgar diplomas, títulos profesionales y grados académicos;
- VIII. Prestar servicios de asesoría a los sectores público, social y privado, estados y municipios que lo soliciten, en la elaboración y desarrollo de planes y programas de investigación científica y tecnológica para la capacitación del personal de dichos sectores y entidades, así como para la solución de problemas específicos relacionados con los mismos y a los problemas concretos de la actividad tecnológica en lo general;
- IX. Promover la creación de industrias y servicios que lo vinculen al sistema nacional de producción y le permitan coadyuvar al desarrollo de la comunidad;
- X. Participar en la constitución de asociaciones, sociedades y patronatos que tengan por objeto impulsar el desarrollo de sus actividades y en la coordinación de las personas físicas o morales que contribuyan a la realización de las finalidades del Instituto;
- XI. Programar y promover las actividades culturales, recreativas y deportivas que coadyuven al desarrollo armónico de la personalidad del educando, así como aquellas de interés para la comunidad politécnica y para la sociedad en general;
- XII. Patrocinar y organizar la realización de congresos, asambleas, reuniones, competencias, concursos y otros eventos de carácter educativo, científico, tecnológico, cultural y deportivo;
- XIII. Promover y editar obras que contribuyan a la difusión de la cultura y del conocimiento científico y tecnológico;
- XIV. Estimular a su personal para que participe en la elaboración de material didáctico, libros de texto y obras técnicas, científicas y culturales;

- XV. Capacitar y procurar el mejoramiento profesional de su personal docente, técnico y administrativo;
- XVI. Establecer y utilizar sus propios medios de comunicación masiva, mediante convenios especiales, los del Estado y de los particulares, para la extensión de sus servicios educativos, de difusión de la cultura y de información;
- XVII. Promover el intercambio científico, tecnológico y cultural con instituciones educativas y organismos nacionales, extranjeros e internacionales;
- XVIII. Establecer comunicación permanente con sus egresados y promover su participación en las actividades del Instituto, para afirmar su vinculación con la comunidad politécnica;
- XIX. Organizar el servicio social que deben prestar sus alumnos y pasantes, mediante el establecimiento de un sistema integral y permanente, con programas unidisciplinarios y multidisciplinarios;
- XX. Contribuir por medio del servicio social al mejoramiento de los ejidos, comunidades agrarias y zonas marginadas, así como mantener en forma permanente una brigada interdisciplinaria de servicio social, que le permita coadyuvar en el auxilio a la población de las regiones declaradas zonas de desastre;
- XXI. Otorgar becas y otros medios de apoyo a estudiantes de escasos recursos económicos que cumplan con los requisitos de escolaridad y procedimientos acordados por el Consejo General Consultivo;
- XXII. Otorgar estímulos y recompensas a su personal de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XXIII. Premiar a los estudiantes distinguidos del Instituto que obtengan los más altos promedios de calificaciones y promover y estimular a las asociaciones culturales, deportivas, técnicas y científicas que formen, y
- XXIV. Las demás que se requieran para cumplir con las anteriores y las que se deriven de esta Ley.

En cuanto a su patrimonio, uno de los elementos que identifica a los órganos desconcentrados, aclara el Capítulo II que su constitución estará conformada por:

- I. Los bienes que actualmente posee y los que se destinen a su servicio;
- II. Las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el presupuesto anual de egresos de la Federación;
- III. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;
- IV. Las donaciones que se le hagan y que en ningún caso se entenderán como contraprestación del servicio educativo, y que no deberán desvirtuar los objetivos del Instituto, y
- V. Los legados que se le otorguen y demás derechos que adquiera por cualquier título legal.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el desarrollo de sus funciones el Instituto dispone de una estructura orgánica que se detalla en su Capítulo III como sigue:

Al frente del Instituto habrá un director general, nombrado por el Presidente de la República quien durará en su cargo tres años y podrá ser designado, por una sola vez, para otro período. En el desempeño de sus funciones contará con el apoyo de diferentes órganos consultivos y de apoyo.

Para los efectos, se consideran como autoridades el propio director general; el secretario general; los secretarios de área; los directores de coordinación y los directores, directores adjuntos y subdirectores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación. Dentro de los órganos consultivos y de apoyo se encuentran los siguientes:

- El Consejo General Consultivo y los consejos técnicos consultivos escolares, como órganos consultivos.
- La estación de televisión XEIPN Canal Once del Distrito Federal y el Centro Nacional de Cálculo en su calidad de órganos de apoyo.

Dentro de los organismos auxiliares del Instituto la Ley consigna los que enseguida se enlistan:

- I El Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
- II. La Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional;
- III. El Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

El Instituto Politécnico Nacional dentro de sus objetivos está principalmente el de contribuir a la renovación de la sociedad, al formar jóvenes con avanzados conocimientos científicos y tecnológicos, con formación humanística; críticos y comprometidos en la búsqueda del bienestar para el pueblo de México. Al egresado del IPN se le prepara para que cuente con habilidades que lo capaciten y

le facilite su incorporación en la vida social, política y cultural. Para ser capaz de aceptar responsabilidades sociales en otras actividades que no estén en el campo de su profesión particular, valorar decisiones que establezcan la política a seguir, tomar posiciones en asuntos políticos, particular en diferentes clases de organizaciones, servir en sus cuerpos de gobierno y, en general, ser activos en la vida del país.

El desarrollo del individuo es aspiración y un quehacer permanente para el Instituto y contempla el conjunto de conocimientos generales; profesionales, teóricos y aplicados a los que su profesión requiere; del ejercicio y dominio de las habilidades de autoaprendizaje; del trabajo en equipo, capacidad autocrítica y otros aspectos de su formación así como el fomento y ejercicio de sus valores y comportamientos individuales, éticos y maduros que su trascendencia humana implica.

El propósito institucional es promover el desarrollo de jóvenes y adultos tanto como sea posible y de acuerdo con sus capacidades. El desarrollo de los actores del proceso educativo debe entenderse como la promoción y el fomento de sus posibilidades individuales, pero también socialmente mediadas y determinadas, de manera que nadie, dentro de un proceso educativo, quede a medio camino de sus potencialidades. Más aún, que logre rebasarlas como producto de la educación.

De los objetivos primordiales en el proceso educativo, está el de mejorar la calidad de la enseñanza, y de los factores que más la afectan está la reprobación y la deserción estudiantil.

Sin embargo, de acuerdo con Muñoz, 2000 mantener el Instituto Politécnico Nacional como un órgano desconcentrado representa una "gran desventaja" para su quehacer académico, ya que después de la consulta con la comunidad en torno a la Ley Orgánica, buscará el apoyo de algún partido político para introducir en el Congreso de la Unión la iniciativa de ley que le dé autonomía. El hecho de que el IPN sea tratado como una oficina burocrática más de la Secretaría de Educación Pública lo sujeta a normas y leyes pensadas y diseñadas para las actividades administrativas del Gobierno Federal y no para su quehacer académico.

En este sentido, el Instituto y la Universidad Pedagógica Nacional son las únicas instituciones públicas de educación superior con figura de órgano desconcentrado, lo que representa una enorme desventaja respecto al resto de universidades, ya sea de la Federación o de la administración local, que cuentan con autonomía en los términos del artículo tercero constitucional. Sin embargo, estos cambios hasta la fecha de esta investigación, por diversas razones no han podido ser concretados por lo que el IPN continúa operando como un órgano desconcentrado y por lo tanto, le es aplicable la norma que regula a este tipo de organismos.

2.5.2 EL REGLAMENTO INTERNO

Otro instrumento fundamental que regula el quehacer del Instituto lo constituye su Reglamento ya que es el medio de que dispone y utiliza para adecuar su normatividad a los cambios que se producen constantemente en la sociedad.

El Reglamento Interno del Instituto fue publicado en la *Gaceta Politécnica* el 12 de agosto de 1983 y desde entonces se han realizado importantes avances en los ámbitos académico, científico, tecnológico y administrativo. No obstante, para permitir que el Instituto continúe a la vanguardia de la educación científica y tecnológica del país, le ha sido necesario ajustar su marco jurídico, así como los diversos procedimientos académicos y administrativos, para dotarlo de un marco jurídico moderno, flexible y ágil que desde un enfoque académico, permita la mayor participación de los diversos sectores de la comunidad en el cumplimiento de sus funciones.

Atento y congruente con esta situación el Instituto a través de su Consejo General Consultivo, en sesión celebrada el 30 de enero de 1998, acordó la revisión del marco jurídico institucional, instruyendo a la Comisión Revisora de Proyectos Legislativos para convocar, regular y conducir un amplio proceso de consulta con los consejeros generales, así como con los consejos técnicos consultivos escolares, con objeto de conocer las propuestas de reformas y adiciones para lanzar un nuevo Reglamento Interno.

Fundamentalmente en materia de una mayor permanencia de la norma general, remitiendo a reglamentos específicos las materias particulares; de institucionalizar los mecanismos de desconcentración académica, administrativa y desregulación, como principios.

Sin embargo, estos cambios propuestos no pudieron consolidarse en el tiempo por lo que al IPN le sigue aplicando el mismo Reglamento Interior.

Capítulo 3

BASE LEGAL, TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTOS VIGENTES DE LOS PROCESOS DE ADQUISICIONES

3.1 Marco legal que regula la administración de los recursos materiales en el sector público

3.1.1 Evolución del marco jurídico de las adquisiciones

La evolución del artículo 134 constitucional, inicialmente artículo 131, ha variado paulatinamente toda vez que en el primer proyecto constitucional impulsado por Venustiano Carranza no se consideró ningún precepto sobre los contratos que llevara a cabo el Gobierno Federal o alguna entidad. No fue sino hasta el 25 de enero de 1917 en Sesión Ordinaria, cuando la Comisión de Constitución presentó a la Asamblea el siguiente dictamen:

Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

En este sentido, la Comisión propuso lo siguiente:

Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública. Machorro, Jara, Méndez, Medina 1917.

Este artículo 134 tiene una especial importancia para el desarrollo económico del país, ya que es precisamente a partir de este precepto constitucional que al Estado se le confiere la facultad del poder de compras y conjuntamente con los artículos 25,26,27,28 y 31, de nuestra Carta Magna, constituyen en si mismos el capítulo económico.

Los recursos económicos de que dispone el Gobierno Federal y el entonces Departamento del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se deben administrar con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Se puede concluir que el propósito constitucional, tanto en materia de obra pública como en adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles, es procurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, logrando una base al sistema de exigibilidad de responsabilidad en el manejo de recursos económicos federales.

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

Cabe recordar que los contratos que celebraron los servidores públicos a nombre del Estado, durante los últimos cincuenta años del desarrollo industrial de México, impulsaron la proveeduría nacional, en virtud de la preferencia tradicional, por mandato de ley, que se les daba a los proveedores nacionales sobre los extranjeros. En este sentido, gran parte de la pequeña y mediana empresa se vio fortalecida gracias a la adjudicación de contratos concretados con la APF.

Hasta 1979, las adquisiciones y arrendamientos que realizaba la Administración Pública se regían por la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. En febrero de 1985 se abrogó por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, misma que a su vez era reglamentaria del artículo 134 constitucional.

Esta ley era de orden público e interés social toda vez que gran parte de la actividad de la administración pública realizaba actos o contratos relacionados con esa materia. Es por ello, que uno de sus objetos era regular el problema de los bienes muebles que debían incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble con la característica indispensable de que fueran necesarios para la realización de las obras públicas.

El legislador englobó todas las adquisiciones a fin de lograr su regulación, aun cuando pudieran considerarse por su destino como bienes inmuebles, pues la ley le dio el tratamiento de muebles hasta en tanto no se incorporaran. Todo esto permitía además que en los contratos de servicios se aplicara el mismo criterio, esto es, que cuando se llegaran a desincorporar los bienes muebles que estaban destinados a un inmueble era necesario aplicar esta ley.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) modificada en diciembre de 1982, da paso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) quedando a cargo de esta Secretaría y de las entonces Secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la primera ya desaparecida y la segunda transformada en la Secretaría de Economía, la facultad de interpretar el ordenamiento legal y fiscalizar su observancia. Y más recientemente, el de 2002 se transforma una vez más para quedar en Secretaría de la Función Pública (SFP), como hoy la conocemos.

Más adelante, con la reforma del 7 de enero de 1988 se estableció la responsabilidad no sólo de los titulares de las dependencias o entidades sino también a los órganos de gobierno de las mismas, para dictar los lineamientos y

políticas que habrían de observar los directores generales de las propias entidades para asegurar la correcta y rápida actuación de los órganos que intervinieran al realizar actividades tendientes a llevar a cabo actos y contratos sobre esta materia, pues al no ejercer sus funciones con eficacia y eficiencia traería como consecuencia una responsabilidad al servidor público que se encontrara en el supuesto.

Esta Ley traía ciertos vicios e imprecisiones tales como qué preceptos daban lugar a una sanción y en su caso de qué tipo. Esta situación finalmente quedó superada al adoptarse un sistema de sanción económica, a partir del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Años más tarde, nace la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas la cual regulaba tanto la contratación de obras como las adquisiciones. Su característica principal era precisamente esa. La de regular ambas actividades, obras y adquisiciones, a través de un único ordenamiento.

Su Reglamento se publicó en el DOF el 13 de febrero de 1990 con el objetivo principal de simplificar los trámites en el ejercicio de los presupuestos autorizados y lograr una aplicación ágil y oportuna de la norma y de esta manera evitar el exceso de regulación.

El 4 de enero de 2000, se publican dos leyes: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Esta nueva modalidad favorece la observancia, por parte del ejecutor del gasto de un solo ordenamiento encargado de regular las acciones relativas a la planeación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza. Mientras que todo lo relacionado con la obra pública es materia de una ley particular, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, como ya se apuntó.

El 14 de abril de 2005 el Poder Legislativo votó y aprobó las reformas y adiciones de la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público publicada en el Diario Oficial el 7 de julio de 2005, entrando en vigor, de conformidad con el primero transitorio, el 8 de septiembre de 2005, 60 días después de su publicación y muy recientemente, el pasado 20 de febrero de 2007 se vuelve a reformar, aunque en uno solo de sus artículos.

El Reglamento por su parte, publicado el 20 de agosto de 2001 con vigencia a partir del 19 de septiembre de ese mismo año, también se reforma el 30 de noviembre de 2006.

Con respecto a la anterior, esta Ley ya reconoce la posibilidad de realizar adquisiciones de bienes usados; establece beneficios específicos para aquellos licitantes que en sus plantillas tengan incorporados a personas con alguna

discapacidad; entrega de proposiciones técnica y económica en un solo sobre para disminuir tiempos de espera; limitación a las adjudicaciones directas en materia de consultorías, estudios e investigaciones siendo ahora obligatorio, aplicar el procedimiento de “invitación a cuando menos tres personas” entre las cuales habrá de incluirse a una institución de educación superior o un centro de investigación, entre otras.

En cuanto a su composición, consta de 73 artículos y 5 transitorios de los que 33 sufrieron alguna modificación y se incorporaron 3 nuevos artículo que por haberse dado de alta como “BIS”, no se altera la numeración aunque en realidad son 76 artículos. En la reforma del 20 de febrero de 2007, únicamente se modificó el artículo 28 relativo a las licitaciones públicas.

Sirva la siguiente tabla se presentan únicamente los artículos que sufrieron cambios así como las adiciones:

Tabla 1
RELACIÓN DE ARTÍCULO/TEMA CONFORME A LA LAASSP

ARTÍCULO		TEMA
REFORMADO	ADICIONADO	
10		Créditos externos
	12Bis	Adquisición bienes muebles usados
14		Discapacitados
21		Plazos presentación y difusión del Programa Anual de Adquisiciones
22		Facultad de los titulares de las dependencias o entidades para autorizar adjudicaciones directas sin ir al Comité de Adquisiciones
24		Multianualidades
25		Contratos cuya vigencia inicie el próximo ejercicio fiscal
26		Determinación del inicio de la Licitación Pública
27		Procedimientos de Licitación Pública a través de medios remotos (COMPRANET)
28		Licitación pública
29		Envío de propuestas económicas por servicio postal o medios remotos
31		Precisiones al contenido de las bases de licitación
33		Difusión cambios a las Bases de Licitación y/o de las aclaraciones realizadas en las juntas efectuadas con este propósito
Subtotal	11	1
34		Entrega de proposiciones técnica y económica en un solo sobre
35		Aclaraciones respecto al acto de presentación y apertura de proposiciones
36		Criterios para la evaluación y adjudicación de propuestas
	36 Bis	Criterios para la adjudicación del contrato
38		Criterios para declarar desierta una licitación
40		Fundamentación y motivación de la selección del procedimiento de adquisición
41		Precisiones y limitaciones a las adquisiciones por adjudicación directa
42		Precisiones a la contratación de adquisiciones sin sujetarse al procedimiento de licitación pública o de invitación a cuando menos tres personas
43		Precisiones para el desarrollo del acto de presentación y apertura de proposiciones
45		Contenido de los contratos o pedidos
50		Conflicto de intereses para participar como licitante
51		Interese por atraso en el pago al proveedor
54		Términos para la rescisión de contratos
	55 Bis	Suspensión de la prestación del servicio por causas de fuerza mayor a cargo de cualquiera de las partes
56		Devolución a los licitantes que así lo soliciten de las propuestas rechazadas
58		Facultad de la Secretaría de la Función Pública para verificar por si misma o por interpósita persona la calidad de los bienes adquiridos

Tabla 1 (continuación)

ARTÍCULO		TEMA
REFORMADO	ADICIONADO	
60		Precisiones sobre la inhabilitación de proveedores
62		Facultad de la Secretaría de la Función Pública para abstenerse de iniciar procedimiento en contra de algún proveedor
65		Precisiones en los casos en que algún proveedor interponga alguna inconformidad
66		Precisiones a las inconformidades que interponga un proveedor
68		Facultad y tiempos de la Secretaría de la Función Pública para emitir fallo respecto de un procedimiento en contra de algún proveedor
69		Precisiones para los efectos de la resolución de la Contraloría Interna
72		Precisiones a las audiencias de conciliación entre la dependencia o entidad y el proveedor de que se trate
73		Precisiones en el supuesto de que las partes que intervienen en una conciliación, lleguen a un acuerdo
Subtotal	23	2
Total	34	3

Fuente: Elaborada por Hiriart, 2005.

3.1.2 Normatividad complementaria y supletoria

De acuerdo con la jerarquía de leyes, es pertinente referirse en primer término a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, se reformó el artículo 134 constitucional, para quedar hasta hoy de la siguiente manera:

Artículo 134. 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 eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

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

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

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

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

Siguiendo con la jerarquía de leyes, toca el turno a los Tratados Internacionales. En este apartado destacan los contratos celebrados con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de los cuales el gobierno mexicano accede a créditos preferentes en dólares para apoyar diferentes programas, particularmente en el Sector Educación en apoyo a los programas para abatir el rezago educativo, en comunidades de escasos recursos.

Para el ejercicio de estos recursos es indispensable observar la norma nacional además de aquellas emitidas, con un carácter meramente supletorio y aplicables tanto a las adquisiciones como a la contratación de servicios, por el BIRF y el BID: Normas de Adquisiciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la Administración Internacional Financiera, del Banco Mundial así como la Legislación, Reglamentos y Procedimientos Nacionales de Compras del Sector Público en las Américas.

Rescatando el orden jerárquico, le siguen diversos ordenamientos que, directa o indirectamente, tienen relación con la licitación pública. Los más importantes son la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada el 13 de marzo de 2002, con su reforma del 21 de agosto de 2006; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ahora Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en diario Oficial del 30 de marzo de 2006 y su Reglamento del 28 de junio de 2006; la Ley del Banco de México; el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

1. **Ley General de Bienes Nacionales.** El objetivo a que se refiere esta Ley resulta aplicable para el estudio en concreto del patrimonio nacional que comprende los bienes de dominio público además de su adquisición, enajenación y/o arrendamiento por parte del Estado.
2. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** Por la naturaleza y problemática particular que rodea las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios por parte del Estado, se hace indispensable que los servidores públicos, de acuerdo a la fecha en que se hubiere incurrido en la

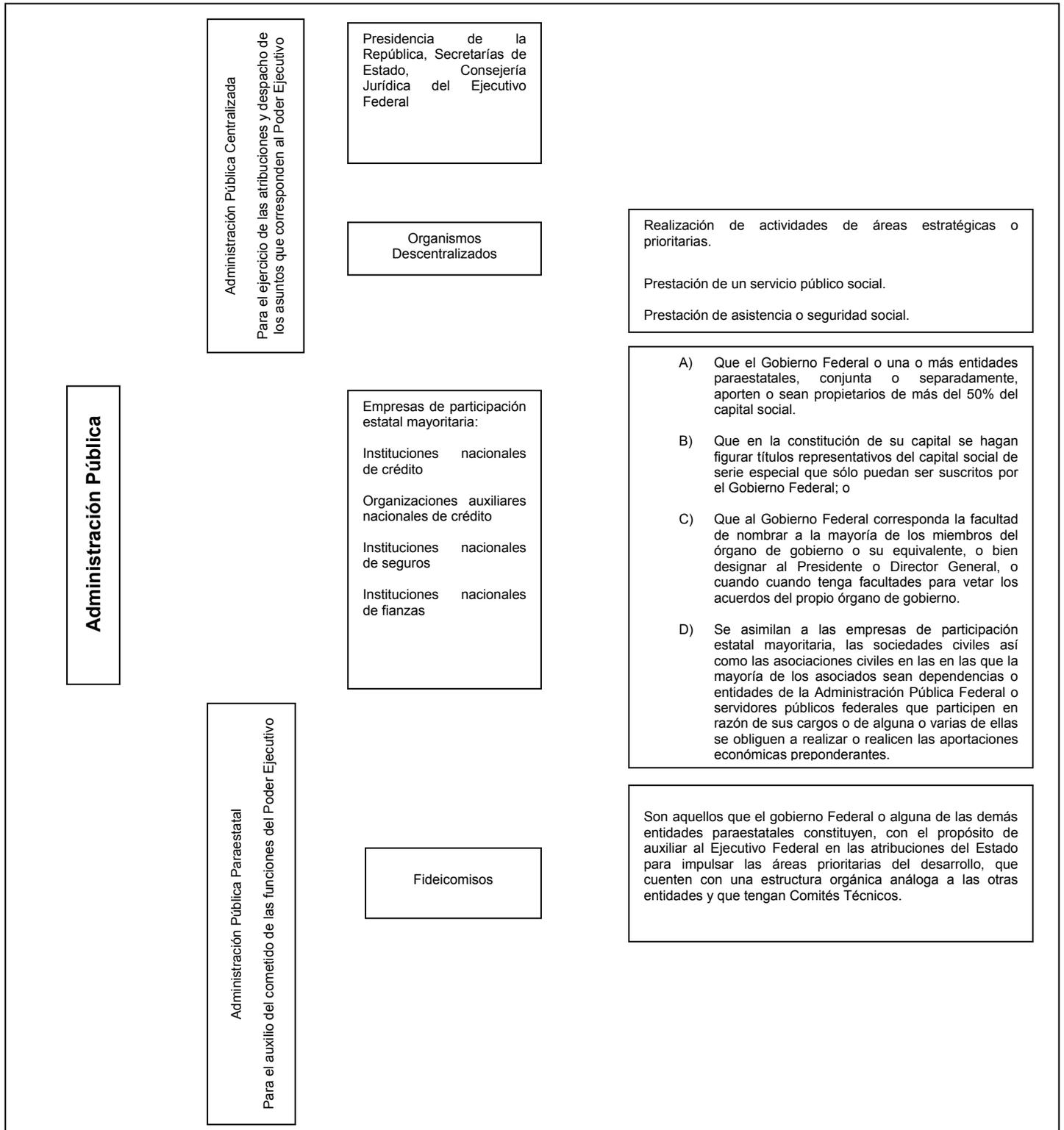
conducta de que se trate y conforme se actualicen hechos o actos contrarios a los ordenamientos aplicables en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en términos de estos ordenamientos, puedan ser sancionados conforme a lo previsto en esta Ley.

3. **Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ahora Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.** Al ser las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, parte integrante del gasto público federal, se deberá asumir por consecuencia obvia, que en la celebración de tales actos jurídicos se comprenden y comprometen de manera pormenorizada, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y responsabilidad patrimonial.
4. **Ley del Banco de México.** Dentro de las funciones primordiales que el Banco de México desarrolla se encuentra la exacta provisión de la economía del país en moneda nacional, procurando con ello la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Por lo tanto, por su prestación de servicios de tesorería al Gobierno Federal y con su carácter de asesor en materia económica y particularmente financiera, su intervención en la actividad de las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, resulta fundamental.
5. **Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común.** Es menester destacar que de acuerdo a los actos bilaterales que se lleguen a formalizar con motivo de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, las obligaciones contractuales que celebren las partes se regirán por lo dispuesto en la codificación aquí señalada, la cual resulta aplicable para el Distrito Federal en materia común y para toda la república, en materia federal.
6. **Código Federal de Procedimientos Civiles.** En referencia con la aportación y valoración de pruebas que llegue a ofrecer el Inconforme a la adjudicación de un proceso licitatorio, el ordenamiento legal aplicable lo constituye este Código, entendiéndose para sus fines, que se practicarán las diligencias pertinentes conforme a los términos legales y formalidades que el mismo prevea.
7. **Ley Federal de Procedimiento Administrativo.** Derivado de la resolución que se emita en la inconformidad planteada ante la autoridad competente, el inconforme tendrá la facultad potestativa de impugnar mediante el recurso de revisión, la resolución aludida el cual deberá substanciarse conforme lo previsto en esta Ley.

Por último y en especial por la relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública que en su artículo 90 constitucional prevé que la administración pública federal será centralizada y paraestatal dejando a las leyes secundarias lo relativo a la distribución de los asuntos de naturaleza administrativa, así como lo que atañe a las relaciones de las entidades paraestatales con las dependencias. Es así, como la organización de la administración pública federal se define a través de un instrumento normativo fundamental que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, 1976 en tanto que la coordinación de las entidades y sus vínculos con las dependencias, se regula por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. DOF, 1986.

Para hacer más comprensible esta división que estipula el artículo 90 constitucional se presentan en el siguiente esquema las Categorías de División de la Organización de la Administración Pública.

Figura 10
Categorías de División de la Organización de la Administración Pública



Fuente: Enriquez, 2002

Ahora bien, el despacho de los asuntos administrativos corre a cargo de las siguientes dependencias, las cuales dicho sea de paso, guardan entre si igual rango.

Vale la pena apuntar que cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia, ésta la resolverá el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, la norma previene que en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. A partir de los reglamentos interiores, se derivan los manuales de organización que deberán ser expedidos por el titular de cada una de las Secretarías.

Además de las unidades administrativas que de forma central y fuertemente jerarquizadas poseen las dependencias del Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone desde su expedición, la existencia de órganos desconcentrados, los cuales son creados por los titulares de las Secretarías de Estado con el objeto de lograr una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Dichos órganos desconcentrados “les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y el ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables”. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2003.

Es así como los órganos desconcentrados representan la expresión más jurídica más nítida de la figura administrativa de la delegación, la cual responde a la máxima “la facultad se delega mientras que la responsabilidad se comparte”.

En ocasiones la desconcentración administrativa ha sido la antesala para la constitución de un organismo descentralizado cuyas características jurídicas los distinguen sobre los desconcentrados ya que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el caso de la Secretaría de Educación Pública se identifica que está conformada, tanto por organismos desconcentrados como por organismos descentralizados, como se puede apreciar en el siguiente cuadro: Organismos Desconcentrados y Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública.

Figura 11

Organismos Desconcentrados y Descentralizados de la Secretaría de Educación Pública*

<u>Desconcentrados</u>			<u>Descentralizados</u>		
Denominación	Fundamento Legal	Publicación DOF	Denominación	Fundamento Legal	Publicación DOF
Universidad Pedagógica Nacional	Decreto: arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la SEP	29/08/78 23/06/99	Centro de Enseñanza Técnica Industrial Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada B.C. Centro de Investigación en Química Aplicada		
Instituto Politécnico Nacional	Ley Orgánica del IPN.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la SEP	29/12/81 23/06/99	Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social Colegio de Bachilleres		
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	Decreto.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	09/03/84 23/06/99	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica		
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	Decreto.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	07/12/88 23/06/99	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN	Relación publicada en el DOF	13/08/97
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	Ley que crea al INBA.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	31/12/46 11/12/50 23/06/99	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito		
Radio Educación	Acuerdo No. 22.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	23/11/78 29/11/94 23/06/99	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas		
Comisión Nacional del Deporte	Decreto.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	13/12/88 23/06/99	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		
Instituto Nacional de Antropología e Historia	Ley Orgánica del INAH.- arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	31/12/46 13/01/86 23/06/99	Consejo Nacional de Fomento Educativo		
Instituto Nacional del Derecho de Autor	Arts. 2° y 47 del Reglamento Interior de la	23/06/99	El Colegio de la Frontera Sur		

Fuente: Morales-Paulín, 1999.

Precisamente el organismo sujeto de estudio es un desconcentrado, el Instituto Politécnico Nacional, sectorizado en el Sector Educación.

3.1.3 Estructura básica de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, está conformada de la siguiente manera:

Título Primero. Disposiciones Generales. Capítulo Único. Comprende los artículos 1° al 17 relativos a los ordenamientos de carácter general a los que deberán sujetarse las instituciones y servidores públicos que, por la naturaleza de sus funciones, deberán aplicar los criterios y procedimientos previstos en esta Ley.

Título Segundo. De la Planeación, Programación y Presupuestación. Capítulo Único. Este capítulo se integra por los artículos 18 al 24 y en ellos hace énfasis en que todas las adquisiciones y contratación de servicios que lleven a cabo las

dependencias y entidades deberán estar orientadas a cumplir los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, señala la necesidad de formular los programas anuales de adquisiciones, así como los respectivos presupuestos y la obligatoriedad de contar con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Por otra parte, el artículo 23, menciona que, la Contraloría determinará las dependencias y entidades que deberán instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento.

Por último, el artículo 24, se refiere al procedimiento que se deberá seguir en el caso de que los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios rebasen un ejercicio presupuestal.

Título Tercero. De los Procedimientos de Contratación. Capítulo Primero. Generalidades. El presente capítulo se compone de los artículos 25 al 27 relativos a las diversas modalidades mediante las cuales las dependencias y entidades podrán contratar las adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Asimismo señala que las condiciones que se lleguen a establecer deberán ser las mismas para todos los participantes.

En el artículo 27 se señala que “las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”, de acuerdo con lo que establece la propia Ley.

El artículo 28 se reforma el 20 de febrero de 2007, fundamentalmente para ahondar sobre las características que deben prevalecer y los requisitos que se deben cumplirse al calificar una licitación pública como nacional o internacional.

Capítulo Segundo. De la Licitación Pública. El presente capítulo comprende los artículos 28 al 39. El contenido de este capítulo se refiere al tipo de licitaciones que se podrán llevar a cabo, es decir, nacional o internacional. De igual forma, señala los licitantes que podrán participar en cada una de ellas y los criterios que deberán tomarse en consideración para determinar el carácter de la licitación, la información que deberán contener las convocatorias y la obligación de publicarlas en el Diario Oficial de la Federación además del contenido mínimo de las bases de licitaciones de carácter nacional como internacional; los plazos que deberán transcurrir entre la presentación y apertura de proposiciones así como de las modificaciones que se podrán realizar a las bases de licitación; los plazos u otros aspectos establecidos en la convocatoria o en las bases de la licitación; la forma como los proveedores participantes en la licitación deberán entregar las proposiciones técnicas y económicas; la forma como deberán llevarse a cabo las etapas del acto de

presentación y apertura de proposiciones; la evaluación que deberán realizar las dependencias y entidades para verificar que las propuestas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación y finalmente el procedimiento que se debe seguir para llevar a cabo el fallo de la licitación.

Por otra parte, los artículos 38 y 39 definen las condiciones para declarar desierta una licitación así como la conveniencia de llevar a cabo una adjudicación simultánea.

Capítulo Tercero. De las Excepciones a la Licitación Pública. En los artículos 40, 41 y 42 de la LAASSP se encuentran establecidos los supuestos que prevé la Ley y que las dependencias y entidades deberán tomar en consideración para optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

Título Cuarto. De los Contratos. Capítulo Único. En los artículos 44 al 49 de este capítulo se establecen las condiciones para fijar el precio de la licitación; el contenido mínimo que deberán cumplir los contratos; las obligaciones que contraen tanto la dependencia o entidad así como la persona en quien hubiere recaído la adjudicación del contrato; la posibilidad de celebrar contratos abiertos y sus condiciones; las garantías que deberán otorgar los proveedores que celebren los contratos a que se refiere la ley y a favor de quién deberán constituirse.

Por otra parte, en el artículo 50 de este capítulo se señalan en forma detallada las personas con las que las dependencias y entidades deberán abstenerse de recibir propuestas o celebrar contrato alguno.

Por último, los artículos 51 a 54 se refieren a la fecha y condiciones de pago al proveedor; las sanciones por incumplimiento; los criterios para el incremento en la cantidad de bienes solicitados; penas convencionales; las condiciones que deberán prevalecer para rescindir un contrato y el procedimiento para llevarlo a cabo y el cuidado que deberán tener las dependencias y entidades de los bienes adquiridos o arrendados.

Título Quinto. De la Información y Verificación. Capítulo Único. En este capítulo, en los artículos 56 al 58 de la Ley, se señala la información, materia de la Ley, que deberá ser remitida a la Contraloría para su verificación, el tiempo que deberán permanecer los expedientes en los archivos; las facultades de la Contraloría para verificar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, realizar las visitas que estime pertinentes así como verificar la calidad de las especificaciones.

Título Sexto. De las Infracciones y Sanciones. Capítulo Único. Los artículos 59 al 64 de la Ley están dedicados a establecer el tipo de sanciones a que se hacen acreedores los licitantes que infrinjan las disposiciones de la LAASSP.

Título Séptimo. De las Inconformidades y del Procedimiento de Conciliación. Capítulo Primero. De las Inconformidades. Los artículos 65 al 70 que comprende este capítulo, establecen el derecho que tienen las personas interesadas para inconformarse ante la Contraloría por cualquier acto del procedimiento de contratación que contravenga las disposiciones que rigen las materias objeto de la Ley. Asimismo, el plazo en que deberán presentarse las inconformidades; las condiciones que determinarán la causa de desecho de la inconformidad; las multas y sanciones a que se harán acreedores los promoventes e caso de incurrir en falsedad de declaraciones o bien de advertirse que la inconformidad se hizo con el único propósito de retrasar y entorpecer la continuación del procedimiento de contratación; la resolución que podrá emitir la Contraloría y el recurso que podrá interponerse ante dicha resolución.

Capítulo Segundo. Del Procedimiento de Conciliación. Los artículos 71 a 73 de la Ley señalan el procedimiento que deberá llevar a cabo la Contraloría con la finalidad de celebrar, ante la presentación de una queja de los proveedores, una audiencia denominada de conciliación con el propósito de que la dependencia o entidad respectiva tenga la oportunidad de conciliar sus intereses con el proveedor y con ello, evitar un conflicto que pueda afectar los intereses de ambas partes.

3.2 Tipología y características de los procedimientos de adjudicación

3.2.1. Licitación Pública

En forma contraria al esquema que opera para los particulares, quienes disponen de amplia libertad cuando pretenden adquirir, vender, arrendar bienes, contratar y ejecutar obras y servicios, el poder público para hacerlo necesita adoptar un procedimiento preliminar rigurosamente determinado y preestablecido de conformidad con la Ley. A este procedimiento se le denomina licitación.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la licitación, según Dallari, 1991 ésta tiene divergencias en la doctrina. A continuación se comentan las tres principales corrientes en que se agrupan las opiniones de los estudiosos del tema. La primera de ellas considera a la licitación como una figura de derecho financiero; las otras dos concuerdan en cuanto a su inclusión en el derecho administrativo. Así también, mientras por un lado se le considera como un acto condicionado, por el otro, se le clasifica también como un procedimiento administrativo.

La primera postura, prácticamente se sigue sólo en Italia, en donde la materia de la licitación pública es parte del derecho financiero y se encuentra regulada por el Codice dell' Amministrazione e dell' Contabilità Generale dello Stato.

Aun y cuando en Argentina, aparentemente la licitación se encuentra enclavada en el derecho financiero, por encontrarse disposiciones sustanciales en la Ley de Contabilidad (Decreto Ley Número 23.354/56) Ale, 1994 y en una serie de disposiciones dispersas, disponen además de un reglamento de contrataciones del

Estado. Así también, por ejemplo, en Costa Rica la licitación pública estaba enclavada, antes de 1995, en la Ley de la Administración Financiera de la República, no obstante a tener su Reglamento de Contratación Administrativa. En consecuencia se puede concluir que en estos países, también se considera la licitación como parte del derecho administrativo.

En cambio, en algunos otros países no hay claridad del ámbito en el que se desenvuelven las licitaciones lo que puede traer confusiones de interpretación y aplicación del marco regulatorio. En este caso, entre otros, se encuentran países como Venezuela con su Ley de Licitaciones; Brasil con su Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y Colombia con su Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Por su parte, en México, existe una clara distinción entre lo que es el derecho financiero y el derecho administrativo, dado que los asuntos inherentes a uno y otro reciben un trato legal y doctrinal, totalmente distintos. Por lo tanto, se puede concluir que la licitación cae en el ámbito del derecho administrativo en consideración de que el objeto de la licitación, o su resultado jurídico, no es una alteración patrimonial o financiera sino pura y simplemente, es la elección de un contratante por la administración. Se trata, entonces, de algo precedente y preparatorio de un contrato.

Arena y Duque, 1980 resumen que los aspectos de la licitación pública son: es preliminar del contrato; la adjudicación es otorgada por el agente público, competente para celebrar el contrato, a la persona que presente mejores condiciones debiendo ser adjudicada la licitación a la oferta más ventajosa, de donde surge la vinculación contractual al finalizar el procedimiento con la resolución de la adjudicación.

La palabra *licitación* ha sido usada de manera confusa en la legislación, ya que para referirse a ella se emplean como sinónimos las de *concurso* o *subasta*, las cuales resultan impropias desde el punto de vista jurídico, en tanto que para el derecho, tales términos tienen una acepción diferente.

Es posible que la confusión radique en su origen etimológico y gramatical, ya que de acuerdo con el primero: licitación se deriva de la voz latina *licitationem*, que es derivado de *licitatio*, Licitatio-Onis, que significa “el ofrecimiento de precio en cualquier venta” o mejor “venta por lanzas”, “por oferta” o “venta en subasta”. Mientras que en su acepción gramatical, consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir “ofrecer precio por una cosa vendida en subasta”.

La licitación, subasta y concurso tienen en común la existencia de una concurrencia u oposición de oferentes que tienen interés en que se les adjudique un contrato, con un origen común; pero constituyen figuras jurídicas de significado diferente; por ello, resulta incorrecto emplearlas como sinónimos.

El origen del término es muy variado. Por un lado, Rondita, 1993 señala que licitar en su sentido etimológico es sinónimo de subastar “sap-hasta” que viene de los árabes, cuando vendían bajo el asta o lanza para significar que nada se ocultaba y que nadie podría sospechar o criticar el contrato o negocio.

Por otro lado, es probable que la licitación se haya utilizado en tiempos remotos por los chinos, encontrándose lo legislada en el Código de Hammurabi (año 2100 a.C.). Lara, 1982.

Lo cierto es que el procedimiento de la administración pública, como medio de celebrar los contratos en que interviene el Estado, fue conocido en el derecho romano. Maynz, 1887 Desde las primeras épocas los bienes adquiridos por el Estado, ya sea por conquista (el botín de guerra), ya en virtud de la condenación criminal de un ciudadano, ya en fin por el derecho de la herencia, se vendían públicamente a los mejores oferentes. A este tipo de ventas se les conocía como *Bonorum sectio o venditio*. Llevaba también el nombre de *Subhastatio*, de la lanza (hasta), símbolo de la propiedad de los quírites. En el lugar donde iba a verificarse la venta, se plantaba una *hasta*, Guillén 1980 arma guerrera y a la vez insignia real. De ahí deriva el término de *subasta* con que, en muchos países de lengua castellana se designa al procedimiento de la licitación.

Más tarde, se generalizó el régimen de la venta en *asta pública*, debiendo verificarse en esas condiciones todas las ventas de bienes fiscales. Así lo establecía el Código de Justiniano, en su capítulo “*De subhastatione ob publice rationis necessitatem*”. Justiani, 1782.

También se aplicó el procedimiento de la licitación en la contratación de las obras públicas y puede afirmarse que tanto en el derecho romano como en los demás sistemas, han sido las obras públicas las que han contribuido a generalizar este instituto de garantías de los intereses del Estado.

En la era del *ensor* Mommsen, 1973 la autoridad legalmente encargada de las adjudicaciones de obras públicas y la adjudicación se marcaba por tres instituciones esenciales: la fórmula del contrato (*lex censoria*), la subasta pública (*licitatio*), garantía personal y real (*paredes, praedia*).

En cuanto a la primera de ellas, resulta que la llamada *lex locationi* o *lex operis locandi* equivalía a nuestro pliego de condiciones, conteniéndose en ella la determinación concreta de la obra, forma y momento de los pagos. Mas sin embargo, no se determinaba el precio, puesto que éste resultaría de quien ofreciera realizar la obra por la cantidad más pequeña (*infima pretia*).

La *licitatio* era condición esencial para que la obra se adjudicara y, en general, era obligatorio concederla a quien solicitara cantidad menor. El *ensor* era el encargado de realizar discrecionalmente la adjudicación, pudiendo excluir a las personas que no juzgase idóneas, o que estimara poco honorables o que hubieran dejado incumplidos contratos anteriores.

La adjudicación hecha al último postor (*auctio*) le daba naturalmente la propiedad romana de las cosas corporales que habían sido objeto del acto. Paralelamente, el *Pretor* había creado un interdicto particular de que podía disponer desde el acto mismo de la toma de posesión, *interdictum sectorium*.

Posteriormente, en la Edad Media, en Roma y luego en casi toda Europa, se empleó la subasta “a mata candela” o “a vela y pregón”, pudiéndose recibir ofertas para alguna construcción de importancia mientras ardía una vela. La obra se adjudicaba al oferente de menor precio hasta el momento en que la vela se extinguía.

En Francia en el siglo XVI, hay ordenanzas que prescriben la adjudicación al mejor precio para la ejecución de obras públicas o contratos de suministro. En la práctica, la adjudicación no siempre se realizaba e inclusive hubo entonces escándalos de corrupción, por el hecho de celebrarse contratos sin adjudicación.

En términos generales, la licitación pública se generalizó por Europa y se extendió al mundo, en el siglo XVIII y especialmente en el siglo XIX, cuando se empezaron a expedir una serie de leyes al respecto.

En relación con el concepto de licitación Abella Fermín, 1866 comenta “entendemos por subasta, el contrato hecho con concurrencia y con el fin de obtener concurrentes en provecho de la parte que ha de proceder a la adjudicación, mediante las condiciones más ventajosas, o en términos más breves: contrato celebrado con publicidad y concurrencia”.

Valle, 1979 señala que “licitación es el procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona a sus proveedores, sus contratistas para obras o servicios, o finalmente enajena bienes”.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, la licitación es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la administración pública elige como co-contratante a la persona, física o jurídica, que le ofrece las condiciones más convenientes para el Estado.

En palabras de Serrano, 1991 la licitación pública “constituye el medio más idóneo para la contratación administrativa y se fundamenta en el doble propósito de lograr las mejores condiciones técnicas y económicas para la administración pública”.

La licitación se puede definir como un procedimiento relativo al modo de celebrarse un contrato, cuya finalidad es la determinación de la persona que ofrece a la administración condiciones más ventajosas. Consiste en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo que el contrato queda perfeccionado. Todo el procedimiento se inspira, para alcanzar la finalidad buscada, en estos dos

principios: igualdad de todos los licitantes ante la administración y cumplimiento estricto de las cláusulas del pliego de condiciones.

Tomando en consideración todos los conceptos hasta aquí vertidos, se puede concluir que la licitación:

1. Es un procedimiento, que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.
2. Que como tal, su como consiste en escoger a la persona, física o jurídica, con la cual la administración pública habrá de celebrar un contrato determinado. En este sentido, acota Canasi, 1977 “no debe confundirse la licitación, que es un procedimiento tendiente a la celebración de un contrato, con el propio instrumento y acto jurídico bilateral al que da origen dicho procedimiento: el contrato”.
3. Es una selección sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas, para la administración pública.

En lo que respecta a esta última característica, algunos autores señalan que la licitación es un procedimiento automático, ya que consideran que la elección del co-contratante se basa exclusivamente, en la simple determinación de la persona que ha ofrecido el precio más bajo.

Si la licitante tiene como objetivo seleccionar al licitador que haya ofrecido las condiciones más convenientes para la administración, el precio más bajo no necesariamente representa las condiciones más convenientes.

3.2.2 Invitación a cuando menos tres personas

Así como existe la obligatoriedad de celebrar licitaciones públicas, la misma LAASSP contempla casos excepcionales o de dispensa de las propias a las dependencias o entidades, o sea, se dan supuestos en los que se puede no celebrar la licitación.

El artículo 40 de la Ley contempla dos posibilidades diferentes a la licitación para que el Estado pueda contratar: la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

Cuando la adquisición se realice por el procedimiento de la invitación a cuando menos tres personas, deberán cumplirse ciertos requisitos señalados en el artículo 43 de la Ley, entre ellos: la participación invariablemente de un representante del Órgano Interno de Control.

Para llevar a cabo este procedimiento, las dependencias o entidades deberán asegurarse de que en el rango aplicable para este tipo de adquisiciones, se sujeten a la previa solicitud de por lo menos tres cotizaciones a tres diferentes personas, entiéndase proveedores. Dichas cotizaciones deberán presentarse en sobre

cerrado y debiendo considerarse para la adjudicación final la oferta económica más baja a partir de que los bienes cumplan con los requisitos y características técnicas solicitadas. En caso de que ninguna oferta cumpla y/o los precios se encuentren fuera de mercado, será necesario declararla desierta y repetir todo el proceso de nueva cuenta. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2003.

3.2.3 Adjudicación directa

De conformidad con el presupuesto autorizado para cada uno de los ejercicios fiscales se determinan los montos que se denominan, de actuación. Esto es, se fijan los montos máximos para adquirir un bien de manera directa sin mayores trámites que el solicitarlo y liquidarlo.

Este tipo de adjudicaciones, supone que con una sola propuesta es más que suficiente, ya que no está previsto un mecanismo de comparación.

3.3 Proceso para la asignación y contratación por modalidad

3.3.1 Actos y procesos de adjudicación y contratación

Gasto, es la acción de emplear cierta cantidad de dinero en algo, desde el punto de vista de consumo. También significa aplicar recursos en fuerza de trabajo, energía eléctrica o en una prenda de vestir. Cuando el gasto lo hace el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y entidades, entonces se trata de un gasto público.

El gasto público se ejerce a partir de un Clasificador por Objeto del Gasto que sistematiza, responde y da orden al registro y control de necesidades y requerimientos de la administración que se reflejan en la contabilidad gubernamental y permiten su fiscalización y comprobación del apego y cumplimiento de las normas jurídicas que le son aplicables.

Ahora bien, el gasto público se divide a su vez en Gasto Corriente y de Capital o Inversión:

Gasto Corriente.- Son todas aquellas erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos que para atender la operación permanente y regular las unidades productoras de bienes o prestadores de servicios, realizan con las dependencias y entidades de la APF.

Inversión.- Son todas aquellas erogaciones en bienes y servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar la capacidad instalada de operación administrativa o productiva de las dependencias y entidades de la APF. Una vez

concretadas, se reflejan en un incremento en sus activos fijos. Clasificador por Objeto del Gasto, 2002.

Las cosas que un gobierno adquiere o contrata tales como materiales y suministros, diversos servicios, incluyendo los servicios personales, equipos, vehículos etc..., son medios necesarios para alcanzar los objetivos que tiene encomendados y que confluyen en un gran objetivo: atender las necesidades de la población y garantizar un mínimo de bienestar social en las mejores condiciones de costo, calidad y oportunidad.

De acuerdo a los datos del Comité Interno para el Ahorro de Energía de la SEMARNAT, 2003 es interesante apuntar algunos datos estadísticos: la administración pública está conformada por alrededor de 300 dependencias y entidades y en ellas laboran aproximadamente 2 millones de empleados. Un importante porcentaje de ellos seguramente estará dedicado a operar las adquisiciones del Gobierno Federal que rondan los 223 mil millones de pesos.

Ahora bien, al considerar que esta cifra representa el 20% del total del gasto programable anual y poco más del 4% del PIB de este país, resulta un marco regulatorio denso, burocrático y estático como el que actualmente rige las adquisiciones, afecta la eficiencia con que se llevan a cabo éstas y con ello se ponga en serio riesgo la misión de las dependencias y entidades, que conforman la administración pública.

Por su parte, la licitación pública constituye un procedimiento administrativo, es decir, una sucesión de actos conexos y tendientes a un mismo fin, de los cuales unos dependen de otros. De tal manera que, la exigencia de regular el antecedente es una condición indispensable de lo que sigue.

Este procedimiento administrativo es un mecanismo legal y técnico por medio del cual la administración investiga, o sea, trata de obtener las mejores condiciones de idoneidad, conveniencia y capacidad en la prestación de servicios y en la realización de las adquisiciones. Permite una competencia libre y en igualdad de circunstancias. La selección recae en el licitante más idóneo y que ofrece la mayor ventaja.

Las fases que integran el procedimiento licitación son:

- Preparación de las bases de licitación
- Convocatoria
- Entrega de información y documentación mínima (venta de bases)
- Junta de aclaraciones
- Presentación de proposiciones y apertura de ofertas técnicas
- Análisis de las propuestas técnicas aceptadas
- Emisión de dictamen técnico
- Presentación del dictamen técnico y apertura de las propuestas económicas
- Análisis de las propuestas económicas

- Elaboración del fallo
- Fallo de la licitación, en junta pública

Licitación Pública:

- **Nacional (LPN)**

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones, públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 2003. (LAASSP).

En esta modalidad, es necesario en primer lugar preparar lo que se conoce como las Bases de Licitación en las que entre otras cosas se den a conocer a los licitantes los bienes que se pretenden adquirir, sus características técnicas, tiempos y lugar de entrega, condiciones de pago, entre otros.

En este tipo de adquisiciones no está permitido mencionar marcas ni orientar la descripción técnica de los bienes a una marca o modelo en especial. Esto con la finalidad de propiciar y garantizar la libre participación de todos los oferentes interesados.

Las Bases de Licitación es necesario publicarlas invariablemente en el Diario Oficial de la Federación y difundirlas en un periódico de circulación a fin de que los interesados estén en posibilidad de adquirirlas, previo pago del costo que se estipule para las Bases.

Con el propósito de darle mayor transparencia a estos procesos licitatorios desde el año 2000 se puso en marcha el sistema de compras a través de medios magnéticos conocido como COMPRANET. A través de este sistema los proveedores participan en las licitaciones de manera remota y en forma electrónica.

Toda licitación se divide en diferentes etapas que se agotan en las fechas previamente establecidas y dadas a conocer en las propias Bases, independientemente de que existen tiempos específicos que es necesario respetar, entre una y otra, las cuales se explican enseguida:

Junta de Aclaraciones.- Se reúnen todos los proveedores para hacer las preguntas que consideren pertinentes y exponer sus dudas respecto de las Bases de la licitación. El documento que resulta de este evento, a partir de ese momento, forma parte integrante de las Bases.

En esta etapa, se podrán todavía hacer algunas modificaciones a las Bases siempre y cuando dichas modificaciones no constituyan la sustitución de los bienes

o servicios convocados originalmente o la adición de otros rubros o una variación significativa de sus características. LAASP, 2007.

Presentación y Apertura de Proposiciones.- Se reúnen todos los proveedores y una vez que se reciben las proposiciones en sobres cerrados, se procede a la apertura de la oferta técnica exclusivamente y se desechan las que hubieren omitido alguno de los requisitos establecidos en las Bases de la Licitación. LAASP, 2007.

Evaluación Técnica.- Se analizan las características técnicas ofrecidas por cada uno de los bienes ofertados y se contrastan contra las señaladas en las Bases. A partir de esta validación se seleccionan a los proveedores que cumplen y pasan a la siguiente etapa del proceso.

Apertura Económica.- Una vez que se conoce el resultado técnico, se abren los sobres que contienen las ofertas económicas de cada uno de los oferentes que no hubieren sido desechadas, las cuales se hacen del conocimiento de los licitantes participantes. LAASP, 2007.

Fallo de la Licitación.-: Una vez analizadas las propuestas económicas, se selecciona la más baja y, en reunión en la que se cita a todos los participantes, se da a conocer el proveedor adjudicado. Esta adjudicación puede hacerse a un solo proveedor por la totalidad de las partidas o artículos licitados o parcialmente, a diferentes proveedores. En caso de darse este supuesto, se deberá dejar señalado como factible en forma previa y expresa en las Bases de la Licitación.

Firma del Pedido o Contrato.- Dentro de los veinte días naturales a la notificación del fallo, se presentan el o los proveedores adjudicados a firmar su pedido o contrato. En este acto, el proveedor adjudicado deberá garantizar el anticipo, en su caso además del cumplimiento del contrato.

- **Internacional (LPI)**

El procedimiento que se aplica para las licitaciones internacionales es igual al procedimiento antes descrito con la salvedad de que en este caso pueden participar proveedores nacionales y/o internacionales de manera simultánea.

Con el objeto de recapitular y presentar de manera más esquemática el articulado que le es aplicable a cada una de las etapas de la licitación pública nacional, modalidad en la que se centra el alcance de esta investigación, se presenta la siguiente figura:

Figura 12
Articulado Aplicable a la Licitación Pública Nacional

<u>Actividad</u>	<u>Marco Regulatorio</u>	<u>Articulado</u>	<u>Alcance</u>
Requisición	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	12	Características y cantidad de los bienes que un área necesita le sean adquiridos
Registro en el Programa Anual de Adquisiciones (PAA)		20,21	Relación de bienes que un área puede solicitar para que sean adquiridos a lo largo de un año
Suficiencia presupuestal	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	6,18,25	Toda adquisición que un área solicite deberá contar con los recursos presupuestarios suficientes
	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	32-39	
Concurso	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	33-41	El plazo para la presentación y apertura de propuestas no podrá ser inferior a quince días naturales contados a partir de la fecha de la convocatoria
Adjudicación	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	26,27,28	El fallo se dará dentro de los veinte días naturales a la fecha de inicio de la etapa señalada en el punto anterior
	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del RLASSP	45,46,48	
Pedido o contrato	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP)	55,56	Formalizar el pedido o contrato dentro de los veinte días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo.
Recepción de bienes	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) RLASSP	60	Sanción en caso de Incumplimiento de obligaciones por parte del proveedor por causas imputables a él o entrega de bienes de especificaciones distintas a las convenidas

Fuente: Elaborada por Hiriart, 2004.

3.3.2 Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

Con el propósito de que las dependencias y entidades cuenten con un órgano colegiado encargado de entre otras actividades, la de proponer las políticas y lineamientos que regulen las adquisiciones, arrendamientos y servicios, la LAASSP en su Título Segundo, artículo 22, así como los artículos 14 al 19 de su Reglamento, establecen la obligatoriedad a las dependencias y entidades, de constituir un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Dicho Comité deberá integrarse de la siguiente manera:

- I. Miembros con derecho a voz y voto:
 - a) El Oficial Mayor, quien lo presidirá;
 - b) El titular del área responsable de la administración de los recursos materiales, quien fungirá como Secretario Ejecutivo, y
 - c) Los vocales:
 1. El titular del área administrativa de cada subsecretaría;
 2. El titular del área de programación y presupuesto;
 3. El titular del área responsable en la administración central de los almacenes, y
 4. Los titulares de otras áreas que el Comité considere estrictamente necesario formen parte del mismo por su relación con la generalidad de los asuntos materia del Comité, y
- II. Sin derecho a voto, pero con voz, los asesores siguientes:
 - a) Un servidor público designado por el área jurídica;
 - b) Un servidor público designado por el órgano interno de control;
 - c) En su caso, un servidor público designado por el área normativa de la Contraloría, e
 - d) Invitados que serán aquellos servidores públicos cuya intervención considere necesaria el Secretario Ejecutivo, para aclarar aspectos técnicos o administrativos relacionados con los asuntos sometidos a la consideración del Comité.

Las reuniones del Comité deberán celebrarse de manera ordinaria por lo menos una vez al mes, salvo que no existan asuntos a tratar, y, en los casos que se justifique, todas las reuniones extraordinarias que sean necesarias.

Una de las funciones primordiales del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios es la de vigilar que las adquisiciones de bienes y contratación de servicios se lleven a cabo en estricto apego a la normatividad vigente en la materia, considerando en su caso, las normas supletorias, y cuidar que en todos los casos se mantengan inalterables los principios de eficacia, eficiencia, honradez y eficiencia.

A manera de resumen, en el siguiente cuadro se muestran los requisitos que se deben observar para la integración y funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios:

Figura 13

Artículo LAASSP	Reglamento	REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS
	14	De los miembros que deben integrarlo
	15	De las funciones que tiene cada integrante
22	16	De las funciones que tiene el Comité
	17	De las reuniones del Comité: <ol style="list-style-type: none"> I. Ordinarias, por lo menos una vez al mes, salvo cuando no haya asuntos a tratar y extraordinarias, únicamente si son justificables II. Se llevará a cabo cuando asistan al menos la mitad más uno de los miembros con derecho a voto III. En ausencia del presidente o su suplente, no podrá celebrarse el Comité IV. El orden del día y demás documentos correspondientes, deben entregarse a cada integrante, mínimo dos días hábiles antes de celebrarse las reuniones ordinarias y un día hábil para las extraordinarias V. Los asuntos que sean sometidos a consideración del Comité deberán proporcionar información resumida, así como su justificación, fundamento legal, documentación soporte y firma del Secretario Ejecutivo VI. Una vez analizado y dictaminado el asunto, deberán otorgar su firma cada uno de los participantes VII. De cada reunión, se levanta un acta firmada por todos los asistentes y se aprueba en la siguiente reunión VIII. Se incluirá en el orden del día un apartado para el seguimiento de acuerdos y en asuntos generales, los de carácter informativo IX. En la primera reunión del ejercicio fiscal, se presentará el calendario de reuniones ordinarias, el volumen anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado y los montos máximos a que alude el artículo 42 de la Ley
	18	Del informe trimestral de la conclusión de los asuntos dictaminados, incluyendo licitaciones y resultados generales
	19	La información y documentación que se someta a la consideración del Comité serán de la exclusiva responsabilidad del área que las formule. El artículo 22 establece que tratándose de las fracciones II, I y XII del artículo 41 de la Ley, no será necesario contar, previamente al inicio del procedimiento de contratación, con el dictamen para no celebrar las licitaciones públicas, por lo que las dependencias y entidades informarán al propio Comité una vez que se concluya la contratación respectiva.

Fuente: Elaborado con base en la LAASSP. Hiriart, 2004.

3.3.3 Responsabilidades, obligaciones y recursos de defensa

Cuando la licitación no se efectúa de acuerdo con los principios y normas que regula su tramitación dicho procedimiento, se encuentra irregular o viciado, lo cual provoca la anulación de todo lo actuado e incluso puede llegar a afectar la validez del contrato que llegue a celebrarse.

La ilicitud puede afectar los derechos e intereses de los participantes, pero también puede perjudicar a los del Estado, es por ello que tales vicios pueden ser impugnados tanto por los licitantes como por la administración pública.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios hagan valer sus derechos. Bajo esta premisa es que el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración del Poder Constituyente la Iniciativa de Reformas al Título Cuarto Constitucional.

Propone nuevas responsabilidades de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico y en desarrollo en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Con esta Reforma Constitucional se buscaba que los servidores públicos actúen con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia y eficiencia. Define ya además, las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo. Así mismo, viene a subsanar la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y civil. Constituye por sí misma, una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas. Exposición de Motivos, 1982.

La finalidad del Derecho Público es controlar el ejercicio del poder, aplicando la máxima de Montesquieu: “el poder detenga al poder”. De la Cueva, 1996.

En este orden de ideas, la LOAPF resultante de la reforma de 1982 da lugar al establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), antecedente inmediato de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y actual Secretaría de la Función Pública (SFP).

Constituida como “... autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias “ para cuyo efecto se adicionó a la LOAPF el artículo 37 bis, que en su fracción XVII establece la facultad de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que la leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Las características de esta Dependencia, han hecho que se le considere la globalizadora del control de la administración pública federal, Delgadillo, 1999

donde el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, quien ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las Secretarías, como responsable de la disciplina en las dependencias a su cargo y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadores de Sector; y por exclusión, a través de la SFP.

Más tarde, a través de una nueva Iniciativa publicada en el DOF el 21 de julio de 1992, se propone sólo modificar el procedimiento, clarificarlo y precisar, de manera pormenorizada, los pasos que deben darse para la substanciación del juicio político de manera adecuada, con lo que se salvaguarda el derecho de las minorías representadas en la Cámara, al abrirles instancias para la manifestación de su peculiar punto de vista en el juicio político de que se trate. Exposición de Motivos, 1992.

Todas las leyes sin excepción regulan, es decir, controlan la conducta de las personas ya sean éstas físicas o morales. En consecuencia todas las leyes que tienen como sujeto a la administración pública, están destinadas a regular y, controlar.

Para ejercer este control interno es necesario e indispensable un régimen disciplinario de la administración pública el cual se identifica como responsabilidad administrativa, toda vez que así es como se deriva de la propia Constitución por medio de sus numerales 109 fracciones III y 113.

En el primero de los artículos se establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones.

Por su lado, el numeral 113 a la letra señala que:

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en: suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

En lógica concordancia con lo antes expuesto, la responsabilidad administrativa es aquella fundada en un poder o facultad disciplinaria generalmente consustancial al superior jerárquico, por lo cual éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva. Como resultado de la conculcación de los deberes

inherentes al cargo, produciendo con ello un daño o perjuicio a la institución donde se presta el servicio o trabajo.

Los sujetos se traducen en el ámbito personal de validez de régimen disciplinario inscrito en la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), al tenor de lo dispuesto por sus artículos 2 y 46.

De esta forma, el primero de los artículos invocados decreta que de acuerdo al artículo 108 constitucional son sujetos de responsabilidad administrativa “los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la APF o en el Distrito Federal”, además de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Este precepto se refiere a “las responsabilidades de los servidores públicos”, esto tal vez a efecto de establecer la naturaleza del servicio hacia la sociedad que comparte su empleo, cargo o comisión; atendiendo el principio de igualdad ante la Ley, pretendiendo establecer la responsabilidad de los servidores públicos independientemente de su jerarquía, rango, o lugar de empleo, cargo o comisión.

Por su parte, el artículo 2 de la LFRSP, agrega que también serán sujetos de responsabilidad administrativa todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales, con lo cual pudieren quedar comprendidos infinidad de personas, incluso particulares, es decir, además de ser enunciativa para determinar a los servidores públicos que ocupan algún cargo en la administración pública federal, no es limitativa, por tal motivo incluye a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales independientemente del empleo, cargo o comisión que formalmente tengan asignados.

Delgadillo, 1999 maneja cuatro tipos de estatus del individuo y del servidor público frente al Estado: en primer término identifica un estado de sujeción, esto es por el sólo hecho de su pertenencia al ente público, al que denomina status pasivo o status subjectionis, o sea por formar parte de la población y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados; el segundo, estado de libertad individual, status negativo o status libertatis, que comprende la esfera de derechos que como individuo le corresponden y que el Estado debe de reconocer y respetar; en tercer término, un estado de ciudadano, al que denomina status positivo civitatis, que lo hace derecho-habiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos; en cuarto lugar, un estado político o status activae civitatis, en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.

El artículo 3 considera a la SFP como parte integrante de los órganos encargados de aplicar los procedimientos disciplinarios. En cuanto al tratamiento competencial de la SFP en lo referente a la facultad disciplinaria, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha asentado la siguiente tesis:

“Sólo puede aplicar sanciones a los servidores públicos en tres casos: en los términos del artículo 56, fracción IV, de la ley de la materia, cuando el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que procedan; cuando se trate de sanciones económicas que excedan a cien veces el salario mínimo del Distrito Federal, tal y como lo establece la fracción VI del numeral en comento; conforme al artículo 58 del ordenamiento legal invocado, las sanciones correspondientes a los titulares de los Órganos de Control Interno que incurran en responsabilidad administrativa. En los demás casos la competencia corresponde al superior jerárquico del servidor público.” (Juicio 9353/88, revista del Tribunal fiscal de la Federación, mayo 1989).

Las sanciones que se impondrán por la comisión de una falta que impliquen responsabilidad administrativa podrán ser al tenor del artículo 13 de la LFRASP:

- I. Apercibimiento privado o público
- II. Amonestación privada o pública
- III. Suspensión
- IV. Destitución del puesto
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público

La sanción disciplinaria constituye un acto de autoridad que como tal, puede causar agravios a quien lo recibe, ya que puede suceder que el órgano disciplinario no haya resuelto correctamente el procedimiento. Frente a esto, la LFRASP consigna en sus artículos 25 al 29, un sistema de impugnación inspirado en el deseo de garantizar una resolución apegada a derecho.

De esta manera, el artículo 25 de la LFRASP dispone que los servidores públicos sancionados por incurrir en responsabilidad administrativa, podrán impugnar la resolución, bien ante su propio Órgano Interno de Control (OIC) a través del recurso de revocación o bien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin perjuicio de que si la vía de impugnación optada haya sido el recurso de revocación ante el OIC, ello impida acudir con posterioridad a este Tribunal con el objeto de impugnar la resolución.

Los recursos a los que puede acogerse todo servidor público son dos a saber:

- Recurso de revocación
- Juicio de nulidad

3.4 Reforma administrativa y modernización

Retomando las reflexiones de Pardo, 1992 es necesario dar continuidad a los esfuerzos iniciados con los Programas de Reforma Administrativa a fin de lograr mejorar de una vez por todas, la gestión pública. Para ello, es necesario atacar de frente las causas que lo han impedido y que la misma autora recoge en su libro:

- Falta de convicción de la alta burocracia así como de los niveles operativos
- No adquirir compromisos de cambio de largo plazo
- Manejo de una concepción integral, lo que impide resolver problemas concretos

Lo anterior deriva en que es necesario consolidar la transformación de las prácticas gubernamentales cuyo antecedente inmediato se encuentra en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), que bajo la coordinación de la entonces SECOGEF plantea como objetivos generales:

- ✓ Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas". Programa de modernización de la Administración Pública, 1995-2000.
- ✓ En esa dirección se plantearon cuatro subprogramas, como hilos conductores de las acciones para la modernización y desarrollo de la administración pública, a nivel nacional:
 1. Participación y atención ciudadana
 2. Descentralización y/o desconcentración administrativa
 3. Medición y revisión de la gestión pública
 4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

Hoy más que nunca, es indispensable retomar estos esfuerzos o darles un impulso renovado y más permanente en el tiempo. Bajarlos del discurso político a la práctica diaria y cotidiana de tal suerte que el ciudadano así lo perciba. Un proceso de modernización requiere y demanda:

- ✓ una sociedad informada y participativa, que actúe en coordinación con la burocracia
- ✓ una descentralización clara y decidida con el objetivo fundamental de acercar más las instituciones, la gestión y la toma de decisiones al ciudadano

- ✓ favorecer la figura del ciudadano vigilante de que los procesos de gestión pública no se desvíen de su objetivo central a través de centros integrales de información suficiente, oportuna y confiable
- ✓ tender a gobiernos cada vez más participativos; transparentes; equitativos y con una cultura, cada vez más arraigada, sobre la rendición de cuentas
- ✓ procesos de reclutamiento, selección y contratación más de capital intelectual comprometido, con alto sentido de pertenencia a la organización y espíritu de servicio
- ✓ que el gobierno deje de pagarle a una burocracia por ir a trabajar y empiece a pagarle a una burocracia por los resultados obtenidos y la aportación que haga a largo plazo a la misión de la dependencia o entidad en la que se encuentre prestando sus servicios
- ✓ una gestión menos costosa cada vez menos operativa y más administrativa con resultados de mayor alcance y de más largo plazo
- ✓ un gobierno que se vea cada vez más como un sistema con objetivos claros con posibilidad de identificar los medios para alcanzarlos y dotado de instrumentos que le permitan medir más el grado de satisfacción real del ciudadano y no conformarse tan solo con un amplio catálogo de indicadores

Lo anterior, se puede reducir en una sola palabra: “INNOVACIÓN”. INNOVACIÓN que se convierta en el medio para lograr el fin que sería el CAMBIO. Un CAMBIO, que aliente la consolidación de una sociedad más justa, más satisfecha con un gobierno garante de esa justicia social.

En este sentido el Ejecutivo, a través de la SFP como responsable y actora activa en este proceso, puso sobre la mesa su programa de Buen Gobierno enmarcado en seis ejes fundamentales:

- ◆ Gobierno:
 - que cueste menos
 - de calidad
 - profesional
 - digital
 - preocupado y ocupado en la mejora regulatoria
 - honesto y transparente

Este programa pretende sentar las bases para la institucionalización de una Administración de Calidad Total; el combate frontal, permanente y amplio de la corrupción bajo la premisa lograr consenso alrededor de una gran coalición entre los sectores público y privado; la búsqueda de una tendencia a ser más preventivo que reactivo así como dotar a todos los actores de un marco regulatorio flexible, moderno, sin repercusiones en los costos financieros de las operaciones que pretende regular.

Los procesos de la administración pública

La modernización representa un proceso de adaptación e innovación de un sujeto, preferentemente ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; adaptación, en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y en el espacio, e innovación, para que esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto mismo.

Reforma y modernización son parte de un mismo proceso, entendiendo la primera como el sentido o directriz y como un aspecto metodológico, respectivamente.

En el año de 2002, la Secretaría de la Función Pública (SFP), entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), anunció que presentaría ante el Congreso un proyecto de “nueva Ley de Adquisiciones y Obra Pública, con el fin de eliminar el exceso de trámites, transparentar procesos de licitación y enfrentar irregularidades en las que incurren empresas para ganar concursos públicos.

Asimismo, señaló que las principales bases para la nueva ley incluyen la incorporación de la subasta en reversa, como procedimiento alternativo a la licitación pública; la reducción de los plazos establecidos para el pago a proveedores y contratistas y la creación de la figura del arbitraje, como mecanismo para dirimir controversias.

Otro de los objetivos, era lograr la modernización del marco jurídico para eliminar costos adicionales por requerimientos excesivos, ineficiencia y corrupción, a partir del fortalecimiento del Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Comprante) y el establecimiento de mecanismos necesarios para dar preferencia a la participación de empresas nacionales, en la ejecución de obras y suministro de bienes.

Hay autores que han señalado que “dar una definición precisa que cubra todos los aspectos de manera tan amplia y compleja como la administración no es asunto fácil, ya que puede no satisfacer todos los criterios y puede ofrecer el peligro de que por ese solo hecho se llegue a restar importancia, o bien a destacar aquellos aspectos que probablemente quedaron sin incluir dentro de la definición”. Jiménez, 1982.

En tal sentido, Adams, 1913 define a la administración como la “capacidad de coordinar hábilmente muchas energías sociales con frecuencia conflictivas, en un solo organismo, para que ellos puedan operar como una sola unidad”.

En tanto en una forma más integrada, Jiménez Castro, 1982 define a la administración como “una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr”.

Ahora bien, ¿Cuáles son los fines que persigue la administración? Una fuerte corriente de administradores señala a la eficiencia como el propósito último de la administración, en donde el “resultado es contar con medios humanos y materiales racionales y adecuados para alcanzar un objetivo y dar satisfacción a los individuos que intervienen en las labores”. Jiménez Castro, 1982.

Para alcanzar la eficiencia es menester resolver las preguntas siguientes:

- ¿Qué hacer?
- ¿Quién lo va hacer?
- ¿Cómo se está haciendo?, y en algunos casos
- ¿Cómo se hizo?

Para todo ello el administrador deberá planear, organizar y controlar. En suma, deberá seguir un proceso que por su naturaleza implica un proceso administrativo.

En primer lugar es menester recordar cuáles son las diferencias principales entre administración privada y administración pública.

- El particular puede hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley.
- La autoridad, el gobierno, la administración pública, sólo puede hacer aquello que la ley le permite.

Otra diferencia fundamental es que la administración pública tiene per se, el deber de prestar un servicio fundamental público, a diferencia de la administración privada.

Si la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada por la norma, en tanto que a la luz de la ciencia administrativa el proceso administrativo tiene como funciones fundamentales la planeación, organización y control, luego entonces, el proceso administrativo público representa la expresión jurídica, de la planeación, la organización y el control de la administración pública.

Gulick y Urwich sostienen que “la Administración pública es aquella parte de la administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al Poder Ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales...”.

Por su parte, Pfiffner y Presthus señalan que “la administración pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos”. Luego entonces se puede concluir que la administración pública es la ejecución de la política gubernamental, es decir, la Ley en acción. Barajas, 1987.

Con base en lo expresado hasta aquí, se puede sostener concluir que la organización, en sentido amplio, es una parte del proceso administrativo el cual, entre otras etapas, incluye la planeación, la dirección y el control.

Corresponde a la planeación sentar las bases que delimitan los objetivos que se tiene previsto llevar a cabo y la organización requerida para concretar y alcanzar dichos objetivos.

Un organismo como el IPN, dispone de un presupuesto de egresos que se ejerce mediante políticas públicas previa y perfectamente definidas y delimitadas y el resultado es lo que llamamos como el gasto gubernamental o mejor conocido como gasto público. Es indispensable que este gasto público se comprometa y realice a través de un ejercicio riguroso, ordenado, transparente y racional de la administración pública.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo

La rendición de cuentas y la evaluación del desempeño de las instituciones públicas en México se ha convertido en los últimos años en un aspecto fundamental para transparentar el quehacer institucional.

La rendición de cuentas es, por tanto, una condición necesaria, aunque no suficiente, para el control efectivo de la corrupción, pues supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos.

La rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han convertido en los signos de los últimos años. En prácticamente todo el mundo existe un interés creciente por saber los efectos reales que tienen las prácticas corruptas y la ausencia de transparencia en la vida política y económica de las naciones.

En México, el concepto de rendición de cuentas es relativamente nuevo. Ugalde, 2003 explica que el término se le puede rastrear desde la época del Constituyente de 1917, pero no ha sido sino hasta muy recientemente en que el vocablo ha penetrado la discusión pública del quehacer del gobierno. Recuerda también que el concepto de rendición de cuentas es engañoso. No existe un consenso claro sobre su significado. En cierto sentido, se puede decir que la connotación tradicional de la rendición de cuentas era eminentemente fiscalizadora; aludía, preferentemente, al informe contable que debían presentar los administradores de una empresa a los dueños de la misma. En este sentido, el administrador era “quien cuidaba la empresa” y, por ende, debía informar periódica y detalladamente al dueño del manejo del dinero, especialmente en lo que atañe a entradas y salidas. La noción de rendición de cuentas se le empezó a asociar con el término de auditoría, pues se le visualizaba y practicaba meramente como un informe de contabilidad.

Hoy día, el concepto ha evolucionado para englobar procesos más complejos de la vida pública del país, alejándose de su aceptación estrecha de mera auditoría o fiscalización. Influenciada por la tradición anglosajona (la noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés de *accountability*, que

significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo). Ugalde, 2003 continúa diciendo que la noción de rendición de cuentas ha cambiado para designar el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad pública que les fue conferida de manera contractual.

La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente.

Para efectos de la presente investigación, se considerará la siguiente definición:

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Ugalde, 2003.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas debe ser entendida más bien como un conjunto de procesos, actividades y normas englobados en un sistema general de rendición de cuentas. Este es un asunto importante, pues es aquí en donde se puede encontrar la distinción más claramente entre el concepto de rendición de cuentas y el de transparencia.

El Diccionario de la Lengua Española en su edición de 1992 define transparencia como “la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos”. Esta es una definición demasiado laxa que ayuda poco para entender el proceso de transparencia institucional.

La noción de transparencia se entiende más bien como una actividad dentro del sistema general de rendición de cuentas. De esta manera, se asume a la transparencia como la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público. Es decir, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles son claros y se comunican al público en general. Guerrero, 2001.

De tal suerte, que la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Ugalde, 2003.

Cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas.

El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Este término está íntimamente ligado con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público. La hora de la transparencia en América Latina, 2002.

El concepto de corrupción también supone importantes problemas de definición. La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también moral y cultural. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos generales de “mal uso del poder público” y “deterioro moral” hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de extorsión que involucra a algún servidor público y una transferencia de recursos. Por consiguiente, el estudio de la corrupción ha sido multidisciplinario y disperso, y ha fluctuado desde los modelos teóricos universales hasta las descripciones detalladas de escándalos de corrupción individual.

En la literatura especializada existen varias definiciones de corrupción. Los investigadores de este fenómeno se han ocupado, en parte, en clasificar las diferentes formas de corrupción, con el objeto de hacer más operable este concepto y facilitar su análisis.

Existen varias sugerencias de cómo definir este fenómeno y cómo clasificarlo en subfenómenos. Por ejemplo, algunos autores han definido la corrupción como un tipo de relación entre Estado y sociedad y han establecido la diferencia entre corrupción “política” y corrupción “burocrática”. Otra clasificación muy general sobre corrupción distingue entre corrupción “funcional” y “disfuncional”.

Algunas otras veces el propósito ha sido relacionar el concepto de corrupción con otros fenómenos o procesos importantes. Por ejemplo, recientemente se ha incluido la lucha contra la corrupción como elemento clave en los procesos de democratización. Doing, 2000.

Por último, no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción. Algunas definiciones buscan dar un significado formal y amplio, mientras que otras no están diseñadas para definir la conducta corrupta per se, pero se elaboran para aislar aquellas actividades que son el tema de interés del investigador.

Cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entender la materia. Definir el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrentan los interesados en este

fenómeno. La tarea es engañosa dada la actitud hacia el tema, pues lo que algunos consideran como corrupción puede no serlo para otros. Este problema de definición se basa en el hecho de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación.

La SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública, publicó el 4 de diciembre de 2000 un decreto mediante el cual establece la obligación a las dependencias y entidades para que establecieran un grupo de trabajo permanente denominado Comisión Interna para la Transparencia y Combate a la corrupción.

De acuerdo con el artículo 11 del citado decreto, las atribuciones de dicha Comisión son:

- I. Establecer un grupo de trabajo permanente que será responsable de instrumentar las medidas y acciones acordadas por la Comisión;
- II. Incluir dentro de su proceso de programación y presupuesto los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la ejecución de las acciones previstas en el programa de actividades a que se refiere el presente ordenamiento.
- III. Cumplir las actividades y metas acordadas por la Comisión;
- IV. Tomar las medidas necesarias de organización, operativas y de infraestructura tecnológica para el cabal cumplimiento de los compromisos derivados del presente Acuerdo, e;
- V. Informar trimestralmente a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, en fechas previamente acordadas con ésta, sobre los compromisos, acciones, avances y resultados de su competencia.

Como parte de las acciones llevadas a cabo por la Secretaría de la Función Pública y con el propósito de dar cumplimiento al acuerdo emitido por la Comisión Intersecretarial para la transparencia y el Combate a la Corrupción, en 2001 recomendó a las dependencias y entidades que incluyeran en las bases de licitación un punto en el que se prevea que las Cámaras, Colegios o Asociaciones Profesionales u otras Organizaciones no gubernamentales puedan asistir a los actos públicos de la licitación, así como cualquier persona física, que sin haber adquirido bases, manifieste su interés de estar presente en los mismos bajo la condición de que en ambos casos, éstos deberán registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

El Combate a la Corrupción no nada más adquirió el rango de Programa Gubernamental y de prioridad nacional sino que inclusive se hizo necesario establecer como un Programa transversal, esto es, de alcance y competencia de las 19 Dependencias y entidades, instituciones y organismos sectorizados en cada uno de los Sectores.

Sin embargo, todos estos esfuerzos pueden ser vanos si al final del camino la sociedad civil en su conjunto no cambia su percepción actual.

CAPÍTULO 4

LA EFECTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA. CONCEPTOS Y DIFERENCIAS. PRINCIPALES ESCUELAS Y CORRIENTES EN LA ADMINISTRACIÓN

4.1 Las principales Escuelas y corrientes en la administración

El proceso administrativo se inicia con el hombre inteligente, variando su intensidad de acuerdo con la etapa y sobre todo en función de los elementos disponibles. De tal suerte, se encuentran vestigios en Egipto, China, Grecia, Roma y demás pueblos de la antigüedad, así como en las comunidades indígenas de América.

Aun cuando, en casi todas las civilizaciones citadas se confunde con el gobierno y la religión, debido a la trascendencia de ambas y a la relativa importancia de los negocios comerciales e industriales.

La búsqueda de una mayor efectividad y eficiencia en las organizaciones dio como origen a las teorías básicas de la administración las que se dividen en: teoría científica y teoría clásica habiendo diferentes autores y defensores de cada una de ellas y de los que se comentarán algunos por su destacada aportación y relevancia al tema.

Para un fácil y mejor entendimiento de estas teorías, en se muestra la siguiente figura esquemática:

Figura 14
TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN

ÉNFASIS	TEORÍAS ADMINISTRATIVAS	PRINCIPALES ENFOQUES
En las tareas	Administración científica	Racionalización del trabajo en el nivel operacional
	Teoría clásica	Organización formal
	Teoría neoclásica	Principios generales de la administración Funciones del administrador
En la estructura	Teoría de la burocracia	Organización formal burocrática Racionalidad organizacional
	Teoría estructuralista	Múltiple enfoque: Organización formal e informal Análisis intraorganizacional y análisis interorganizacional
	Teoría de las relaciones humanas	Organización informal Motivación, liderazgo, comunicaciones y dinámica de grupo
En las personas	Teoría del comportamiento organizacional	Estilos de readministración Teoría de las decisiones Integración de los objetivos organizacionales e individuales
	Teoría del desarrollo organizacional	Cambio organizacional planeado Enfoque de sistema abierto
	Teoría estructuralista	Análisis intraorganizacional y análisis ambiental
En el ambiente	Teoría neoestructuralista	Enfoque de sistema abierto
En la tecnología	Teoría de la contingencia	Administración de la tecnología (imperativo tecnológico)

Fuente: Peña Cruz, María del Pilar. 1999.

En el despuntar del siglo XX, dos ingenieros desarrollaron los primeros trabajos pioneros respecto a la administración. Uno era americano, Frederick Winlow Taylor quien desarrolló la llamada escuela de la Teoría Clásica de la Administración quizá más apropiadamente llamada Administración Científica. Etzioni, 1979 por su parte, establece que dentro de las características del Enfoque Clásico está la búsqueda de mayor efectividad y eficiencia en las organizaciones a partir de de la división del trabajo que Smith indicó por primera vez en 1776 y 100 años más tarde se convertiría en la base de esta teoría de la efectividad y la eficiencia .

De esta Teoría surge la caracterización de la organización formal como un plano según el cual han de construirse las organizaciones y al cual deben atenerse. Presupone que los trabajadores están impulsados por motivos económicos y la organización se caracteriza por una división clara y definida del trabajo con un personal altamente especializado y por una distinta jerarquía de autoridad. De esta relación es que surge la organización formal.

Este Enfoque Clásico no reconoce conflicto entre hombre y organización. Sostiene que lo que es bueno para la administración es bueno para los trabajadores ya que el trabajo duro y eficiente gratificaba en todo caso a ambos grupos aumentando de esta manera la efectividad de la organización entendida ésta como: a mayor producción mayor ganancia; a mayor ganancia mejores sueldos; mejores sueldos mayor satisfacción del trabajador.

Dentro de este Enfoque, se contienen dos teorías: de la motivación y de la organización. La primera de ellas, asumía que en la medida que un obrero se le enseñaba el mejor procedimiento de trabajo y su sueldo se ligaba con su producción, podría ser inducido a producir físicamente el máximo posible calculado por los ingenieros de tiempos y movimientos.

Por su parte, la segunda teoría se centra en que la división del trabajo ha de ser equilibrada por una unidad de control. Los trabajos han de dividirse en sus componentes por una autoridad central de acuerdo con un plan central de acción a partir de la supervisión que ejerza cada unidad de trabajo y la coordinación que se realice de las diversas tareas a desarrollar para alcanzar un producto final.

Lo anterior conduce a establecer la especialización necesaria en el trabajo a efecto de que la organización pueda realizar una división óptima de trabajo y autoridad a partir de cuatro principios básicos:

- ✓ Finalidad del trabajo, fines o subfines semejantes deben ser adscritos a la misma división de la organización
- ✓ Trabajos con procesos particulares, deben agruparse
- ✓ En función de la clientela, constituye en si misma otra base de división del trabajo
- ✓ Área geográfica, deben colocarse juntas

Taylor, reconoce a la autoridad como activador legítimo de las actividades de la organización y considera que la eficiencia permitida por la especialización de los empleos, con incentivos apropiados, servía para unir los intereses de patrones y empleados.

Los principios de la administración científica se pueden resumir en los siguientes:

- Principio de planeamiento: sustituir en el trabajo el criterio individual del operario, la improvisación por los métodos basados en procedimientos científicos. En una palabra, sustituir la improvisación por la ciencia, mediante la planeación del método.
- Principio de la preparación/planeación: seleccionar científicamente a los trabajadores de acuerdo con sus aptitudes y prepararlos, entrenarlos para producir más y mejor, de acuerdo con el método planeado.
- Principio de control: controlar el trabajo para certificar que el mismo está siendo ejecutado de acuerdo con las normas establecidas y según el plan previsto.
- Principio de la ejecución: distribuir distintamente las atribuciones y las responsabilidades, para que la ejecución del trabajo sea disciplinada.

Sin embargo, estos cuatro principios tradicionales de la división del trabajo en la organización no permiten un análisis realista de la organización ni permiten visualizar planes viables para mejorarla. No obstante, se puede concluir que el Enfoque Clásico preocupado por la estructura formal de la organización no ha muerto.

El europeo, Henri Fayol padre de la teoría clásica preocupada también por aumentar la eficiencia a través de la organización y la aplicación de principios generales de la administración con bases científicas. El nombre de administración científica se debe al intento de aplicar los métodos de la ciencia a la administración, con el fin de alcanzar elevada eficiencia industrial.

A pesar de que ellos no se hayan comunicado entre sí y hayan partido de caminos distintos, lo cierto es que sus ideas constituyen las bases del llamado enfoque clásico tradicional de la administración, cuyos postulados dominaron aproximadamente las cuatro primeras décadas de este siglo el panorama administrativo de las organizaciones.

El enfoque de la administración científica es un enfoque de abajo hacia arriba (del operario hacia el supervisor y el gerente) y de las partes (operarios y sus cargos) para el todo (organización empresarial). Por el contrario, el enfoque clásico se centra en los componentes de la organización (los departamentos) y de sus interrelaciones estructurales. Ahí radica el énfasis en la anatomía (estructura) y en la fisiología (funcionamiento) de la organización. De ahí que este enfoque sea catalogado como inverso al de la administración científica: de arriba hacia abajo

(de la dirección hacia la ejecución) del todo (organización) hacia sus partes componentes (departamentos).

Ahora bien, de la convergencia de la organización formal y la informal resulta el Enfoque Estructuralista con la característica de ser más sofisticado, con un alcance mayor tanto por las clases de organización a las que cubría como a los aspectos culturales que tomaba en consideración. Reconoce cierto conflicto y tensión entre hombre y organización como inevitable y siempre indeseable.

La organización informal surge a partir de la escuela denominada de las Relaciones Humanas como reacción al Enfoque Clásico Formal. Como padre de esta escuela se le reconoce a Elton Mayo. Se sustenta fundamentalmente en el reconocimiento de que: la cantidad de trabajo que hace un obrero no está directamente relacionada con su capacidad física, sino con su capacidad social; las consideraciones no económicas desempeñan un papel central en la determinación de la motivación y en la felicidad del obrero; la más alta especialización no es de ninguna manera la forma más eficiente de la división del trabajo y los obreros no reaccionan a la administración y a sus normas y consideraciones como individuos, sino como miembros de grupos. Sostenía que en la medida que éstas fueran satisfechas se aumentaría la satisfacción del trabajador y por ende se incrementaría la productividad.

Para probar su teoría, es famoso el estudio realizado en la Western Electric Company en Chicago entre 1927 y 1932 a través del cual concluyó que no había evidencia de que el aumento de la tasa de producción se debía al alivio de la fatiga con independencia de la iluminación lo que ponía en duda lo que sostenían los adeptos a la teoría clásica que sostenían que a mayor iluminación más producción.

Sino por el contrario, descubrir que había una incidencia directa en el nivel de producción derivado del nivel de satisfacción psicológica y los factores sociales fue el principal hallazgo de estos estudios realizados en los talleres de Hawthorne.

La administración científica está concebida como un examen analítico del modo en que se realiza el trabajo y una subdivisión científica de este para ahorrarse tiempo y esfuerzos. Existe un interés especial no solo por lo que debe hacerse como tarea específica sino también cómo y el tiempo exacto que se dedica a su realización. Sostiene que el hombre es un ser racional con motivos económicos o sea que el individuo tiende a aceptar con facilidad la oportunidad de mejorar su posición financiera o ampliar su propio interés.

Tal vez una de las más importantes aportaciones de esta escuela lo constituye el haber acentuado la importancia de la comunicación entre los rangos así como la participación en la toma de decisiones aunado a una jefatura democrática que no solamente es altamente comunicativa y alienta la participación, sino que también es justa y se preocupa por los problemas de los obreros, no los del trabajo.

Lo comentado hasta aquí hace concluir que estas escuelas son diametralmente opuestas ya que mientras la Clásica o Científica consideraba que la organización más eficiente sería también la más satisfactoria puesto que elevaría al máximo

tanto la producción como el sueldo de los obreros, la de Relaciones Humanas no concibe que una organización pueda mantener a los trabajadores satisfechos por el simple hecho de situar el trabajo y la autoridad del modo más eficiente tal como venga determinado por la naturaleza intrínseca de la tarea.

La burocracia de Max Weber, el epítome de la doctrina clásica, ha sido el punto focal para los ataques de los humanistas. La principal contradicción consiste en que cuando un hombre se ocupa de un conjunto rutinario de movimientos, disminuirá su capacidad para hacer otras cosas.

Para Weber, la burocracia implica una división bien definida de actividades integradas que se consideran como deberes inherentes al cargo. El mérito principal de la burocracia es su eficiencia técnica, haciendo hincapié en la precisión, rapidez, el control experto, la continuidad y los rendimientos óptimos sobre los insumos. La estructura se acerca a la eliminación completa de las relaciones personalizadas y las consideraciones no racionales como hostilidad, ansiedad, compromisos afectivos etc.

Para que la burocracia funcione adecuadamente, debe alcanzar un nivel elevado de confiabilidad conductual, hasta el punto de que el interés primordial, debe ser el respeto. Esta devoción a las reglas conduce a obligaciones absolutas dejando a un lado la concepción de relativas con respecto a un conjunto de finalidades dadas. Lo anterior obstaculiza la facilidad de adaptación e ineficiencias en cosas específicas además de fomentar el una animadversión al cambio fomentando un sentimiento de las metas por lo medios debido al significado de éstos reflejado en las reglas. En la actualidad se percibe una tendencia a que haya una burocratización creciente en la sociedad occidental.

La asignación de papeles se produce sobre la base de calificaciones técnicas que se evalúan por medio de procedimientos formalizados e impersonales como los exámenes.

Los principios de la administración científica se pueden resumir en los siguientes:

- ✓ Predominan las reglas , leyes o regulaciones administrativas
- ✓ Las actividades se distribuyen de modo fijo, como deberes oficiales
- ✓ Las órdenes para el cumplimiento de los deberes se distribuye de modo estable y está delimitada por las reglas
- ✓ Los deberes se cumplen d manera metódica
- ✓ Las personas deben tener habilidades específicas para desarrollar la tarea

Otro estudioso destacado lo fue Emerson con sus principios de eficiencia. Él buscó simplificar los métodos de estudio y de trabajo de su maestro Taylor, creyendo que aun perjudicando la perfección de la organización, sería más razonable realizar menores gastos en el análisis del trabajo. Fue él quien popularizó la administración

científica y desarrolló los primeros trabajos sobre selección y entrenamiento de los empleados.

Sus principios de eficiencia que defendía son los que se enlistan a continuación:

- 1) Trazar un plan objetivo y bien definido, de acuerdo con los ideales.
- 2) Establecer el predominio del sentido común.
- 3) Mantener orientación y supervisión competentes.
- 4) Mantener disciplina.
- 5) Mantener honestidad en los acuerdos, justicia social en el trabajo.
- 6) Mantener registros precisos, inmediatos y adecuados.
- 7) Fijar remuneración proporcional al trabajo.
- 8) Fijar normas estandarizadas para las condiciones del trabajo.
- 9) Fijar normas estandarizadas para el trabajo.
- 10) Fijar normas estandarizadas para las operaciones.
- 11) Establecer instrucciones precisas.
- 12) Fijar incentivos al mayor rendimiento y a la eficiencia.

El representante del enfoque clásico sostiene que en toda organización deben existir 6 áreas funcionales:

- ✓ La técnica: responsable de la producción
- ✓ La de comercialización: compra y venta de productos
- ✓ La financiera: conseguir y administrar el dinero
- ✓ La de contabilidad: responsable de los inventarios, balances y costos
- ✓ La de seguridad proteger los bienes de la empresa y al empleado
- ✓ La de administración: utilización adecuada y eficiente de los recursos. Ésta última coordina y organiza a las demás funciones y jerárquicamente está por arriba de las otras cinco.

Además, estableció 14 principios para que una organización funcione eficientemente:

- 1) División del trabajo.- Cada obrero debe tener una tarea específica.
- 2) Autoridad y responsabilidad.- Cualquier persona por arriba de otra en el organigrama, puede dar órdenes.
- 3) Disciplina.- Entregar los resultados en tiempo y forma.
- 4) Unidad de mando.- Claridad para el subordinado de quien depende y a quién debe considerar como su jefe.

- 5) Unidad de dirección.- Un solo plan para lograr y alcanzar los resultados planteados.
- 6) Subordinación del interés individual al general.- Nunca interponer el interés personal sobre el de la organización. Compromiso con la organización.
- 7) Remuneración al personal.- Los trabajadores se esfuerzan en hacer que la organización prospere para que ellos también lo hagan.
- 8) Centralización.- Cuando las empresas crecen tienden a centralizarse en una matriz, esto hace que haya tiempos perdidos para la empresa y para los clientes.
- 9) Línea de autoridad.- Una sola línea marcada y definida.
- 10) Orden.- Lugar específico para cada persona donde desarrollar su trabajo.
- 11) Equidad.- No hacer distinciones ni conceder privilegios.
- 12) Estabilidad del personal.- Seguridad en su trabajo y reconocimiento a lo que hace.
- 13) Iniciativa.- Decidir y actuar con criterio y pensando en la organización.
- 14) Espíritu de grupo.- Colaboración en las tareas para alcanzar un mismo objetivo

4.2 Conceptos y principales diferencias

4.2.1 Innovación

Cedeño, Álvaro (2006), sostiene que innovar es aplicar con éxito ideas que hayan surgido de un proceso creativo. El ambiente informal, la investigación ordenada y la participación de todo el equipo de trabajo son algunos factores que favorecen la innovación.

Una definición gramatical del término innovación dice que es: "acción de innovar. Novedad que se introduce en una cosa". A partir de este significado puede afirmarse entonces que la innovación, es el proceso histórico socio-cultural y económico, que nació con el hombre y que al generalizarse esta capacidad se convierte en uno de los principales atributos que lo distingue del resto de los animales.

Para ejemplificar lo anterior, sirva la analogía sobre la utilización del palo o de la piedra, en sus formas naturales, como elementos auxiliares del trabajo en una época en que sólo la mano de aquel ser primitivo le auxiliaba en su sustento o el dominio y la utilización consciente del fuego posiblemente la más importante innovación de toda la historia.

El hombre no creó el palo, ni la piedra, ni el fuego. Estos existían antes que él en la naturaleza, pero él los llegó a utilizar en un determinado momento de su evolución para satisfacer sus limitadas necesidades, y ahí comenzó realmente la historia.

No obstante la diferencia establecida por Schumpeter, J., 1939 hace seis décadas entre los conceptos de Innovación e invención, en ocasiones aún en la actualidad se siguen confundiendo y empleando como sinónimos, cuando en la realidad son histórica y verdaderamente diferentes. La innovación, en el sentido explicado, aparece con anterioridad a la invención, pudiendo existir innovación sin que esté presente necesariamente una invención; al igual que un invento no supone siempre una innovación.

En la definición de innovación dada anteriormente se destacan las palabras "acción" y "novedad que se introduce" las cuales son claves para comprender el concepto y alcance de la innovación y su diferencia con la invención.

Martínez, E., 1994 señala que: "el término innovación abarca todas las actividades implicadas en llevar a la producción un nuevo producto o proceso". La innovación es el proceso mediante el cual las personas intentan desarrollar una idea o tecnología novedosa y generalizar su uso.

La invención es, ante todo, un hecho particular, puntual, individual y discreto, llevado a cabo por una persona o grupo de éstas, y que genera un nuevo conocimiento, sustancia, producto, proceso o procedimiento, el cual puede ser asignable en calidad de autoría a esa persona o conjunto que llevó a cabo el invento, valiéndose para lograrlo de métodos que pueden ser científicos, tecnológicos, empíricos, o cualquier combinación posible entre estos.

La innovación, por su parte, tiene un carácter más social, amplio y continuo. Por lo general intervienen diversos agentes, buena parte de los cuales sus nombres nunca llegan a ser del conocimiento público, y pueden apoyarse o no en diversos inventos y descubrimientos propios o ajenos, realizando acciones que transforman la práctica de una manera gradual o acelerada, creando y difundiendo nuevas formas de la realidad.

Por lo tanto, no puede afirmarse que una mayoría de los inventores llega a la categoría de innovadores reconocidos. Los inventos se convierten verdaderamente en innovaciones sólo cuando son llevados a la vida real, cuando se aplican, se introducen y, aún más en estos tiempos, se difunden en la práctica social o en la gestión administrativa. En muchas ocasiones los inventos nunca llegan a ser innovaciones, o deben esperar mucho para lograrlo.

Como ejemplo de actualidad se tiene que el invento de la red informática, que revolucionó los finales del siglo XX. Nació verdaderamente el 2 de septiembre de 1969 cuando en la Universidad de California dos computadoras separadas por unos cuantos metros pero unidas por un simple cable telefónico consiguieron por primera vez intercambiar datos y dar origen a lo que sería posteriormente Internet. Pero, en la práctica, no fue hasta los primeros años de la década de los noventa en que se produjo su verdadera explosión.

La práctica igualmente ha acuñado la idea de identificar en muchas ocasiones la innovación con el fenómeno vinculado exclusivamente al cambio tecnológico; lo cual tiene una base objetiva y fundamentada, si bien no deja de ser un tanto reduccionista.

En efecto, las transformaciones en el nivel técnico de los medios de producción; entiéndase en las maquinarias y equipos, tecnologías, productos y procesos, no sólo es uno de los principales componentes del avance de la civilización, sino también que aporta las manifestaciones más concretas y tangibles de la innovación.

Las innovaciones técnicas llevadas a cabo en particular en el período comprendido entre la Primera Revolución Industrial originada en Inglaterra desde mediados y finales del siglo XVIII hasta hoy en día, y donde ya a partir del siglo XX surge el concepto moderno de tecnología, han condicionado la mayor parte del avance de la humanidad en toda su historia de miles de años.

Pero estas innovaciones transcurrieron en su inmensa mayoría sin que se estableciera una relación explícita de éstas con la marcha de los acontecimientos en las esferas de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los hombres. Conceptos hoy tan comunes como "desarrollo económico" "industrialización", "progreso tecnológico", entre otros, que vinculan los factores tecnológicos con los económicos y sociales, simplemente no estaban presentes en el pensamiento de hace sólo cien años.

En ocasiones se menciona la innovación para hacer referencia más bien al progreso tecnológico, al que también se le denomina como innovación tecnológica. Visión que resulta un tanto estrecha en relación al verdadero alcance que presentan los procesos de innovación en la actualidad.

En este sentido, Pérez Carlota, 1983 alude al "desfase" que tradicionalmente ha existido entre los cambios tecnológicos y el avance en las estructuras socio-institucionales, las cuales por motivos de tradición, inercia, ruptura de intereses, etc. tienden a rezagarse respecto al ritmo más acelerado de las innovaciones tecnológicas.

Sobre la base de los conceptos anteriores se desprende que los procesos de innovación han tenido lugar históricamente en dos grandes planos principales y a distintos niveles, tal como se esquematiza en la siguiente figura:

Figura 15
LAS ESFERAS DE LA INNOVACIÓN

PLANOS	FUERZAS	RELACIONES
NIVELES	PRODUCTIVAS	SOCIALES
MACRO	Modos Tecnológicos de Producción (edades de Piedra, Bronce, Hierro, Acero, Electricidad, etc.)	Modos Sociales de Producción (comunidad primitiva, esclavismo, feudalismo, capitalismo, socialismo)
MESO	Sistemas Tecnológicos de Producción (tecnologías dominantes en sectores y ramas productivas)	Sistemas Institucionales (gobierno, ejército, iglesia, ciudades, comunidades, etc.)
MICRO	Procesos Tecnológicos Específicos (en empresas y unidades productivas)	Formas Particulares de Organización de la Actividad Productiva y Social (gremios, empresas, cooperativas, sindicatos, universidades, especialistas, trabajadores, propietarios)

Fuente: Pérez, Carlota. 1983.

Siempre ha estado presente una determinada interdependencia e influencia recíproca entre estos dos planos y sus niveles y podría afirmarse que, en cada época y lugar, si se toman períodos suficientemente amplios, se pudiera lograr una caracterización de cada uno de estos seis cuadrantes; lo que en su conjunto describiría con bastante precisión la configuración general y el grado de desarrollo de sociedades particulares en cada momento.

Es decir, se podría intentar construir un "mapa" analítico de las estructuras y formas de funcionamiento de una sociedad dada a partir del examen de las manifestaciones concretas del fenómeno de la innovación en sus distintas expresiones.

Así, por ejemplo, el modo tecnológico propio de la época del acero, que tuvo su nacimiento y máximo despliegue entre el siglo XIX y la primera mitad del XX, estuvo caracterizado tanto en los Estados Unidos como en Europa Occidental por un acelerado desarrollo de las innovaciones vinculadas a las tecnologías del tratamiento y la elaboración de los metales, de la industria de la construcción de maquinarias, la construcción naval sobre la base del acero, el levantamiento de puentes y edificios con sólidas estructuras metálicas – que incluyeron desde la Estatua de la Libertad en Nueva York hasta la Torre Eiffel en París. Todo ello a partir de la introducción y difusión de tecnologías específicas basadas en los principios de la fundición en hornos Bessemer y Thomas .

Desde el punto de vista de las relaciones sociales de producción a esta época le correspondió la consolidación de las formas maduras del sistema capitalista, con

sus patrones organizativos apoyados en los principios desarrollados por F. Taylor y por H. Ford, el nacimiento de los grandes monopolios industriales vinculados al carbón, al acero y a la industria del automóvil. También fue un período de auge y despliegue del movimiento sindical mundial y del nacimiento de las fuerzas de izquierda, bajo su concepción moderna.

Pero igualmente en esta etapa se produjeron cruentas guerras que, también por primera vez, alcanzaron características mundiales y en las cuales el acero y el desarrollo científico-tecnológicos alcanzados ya por ese entonces ocuparon un papel decisivo.

Cedeño Álvaro, considera que la parte crítica de esas destrezas es la habilidad para descubrir problemas. El saber descubrir problemas en situaciones aparentemente normales. Es el inicio de todo proceso innovador.

Por sus características, la innovación no ocurre en entornos donde la autoridad haya impuesto una disciplina castrante. Por eso es necesario que el ambiente sea más bien informal y que los equipos de investigación se asemejen más a un equipo deportivo que a un grupo de trabajo burocrático y acartonado. Esto hace necesario que el estilo de jefatura al cual está sometido este equipo corresponda más a lo que se denomina “coaching”, estilo que se caracteriza, entre otras cosas, por dar apoyo, por la disposición a intentar, por la inclinación a ver lo posible de preferencia a lo imposible y por deparar más en lo que se tiene que en aquello de lo que se carece.

Tampoco se puede innovar si la cultura de la organización es cartesiana, si todo tiene que demostrarse lógicamente, si todo debe razonarse. Hay dos conceptos que son importantes en materia de innovación. El concepto de “chiripa”. Es esa especie de azar afortunado que lleva a encontrar lo que no estábamos buscando o a encontrar más de lo que estábamos buscando. Y el concepto de heurística que es un método de búsqueda sensato pero no lógico, no lineal.

La innovación no puede ser encargada solo a una unidad organizacional. Se comporta mejor si visualiza como un proceso de polinización en el cual participan muchas personas, quienes aportan su punto de vista basados en su experiencia específica.

No se puede investigar, no se puede innovar si no hay cierta tolerancia para el error. Investigar es recorrer muchos caminos que no condujeron a nada y encontrar en el último recorrido. Si al primer camino estéril se hace sentir al innovador que perdió su tiempo o causó una pérdida, se perderá como innovador. A nadie le gusta ser no se diga un centro de costos y menos aún, un centro de derroches.

El principal rol de la innovación en el sector público debe ser crear un entorno favorable a ésta, mientras que el sector privado debe centrarse en revelar las ventajas comparativas en torno a las cuales innovar, aparte de exigir transparencia y rendición de cuentas para minimizar las eventuales fallas del Estado.

La innovación, aun cuando sea una actividad fundamentalmente de carácter empresarial, debe ser incorporada por el sector público en su quehacer, con el fin de acelerar la transformación y modernización de sus procesos de gobierno, particularmente el de adquisiciones.

Es por ello que para potenciar al máximo en el apartado de Discusión, se proponen diversas innovaciones que pretenden darle agilidad a la gestión pública fundamentalmente en materia de adquisiciones, otorgando transparencia al proceso.

4.2.2 Efectividad

Los conceptos de efectividad, eficacia y eficiencia frecuentemente se confunden e inclusive, en muchas de las ocasiones, se llegan a utilizar como sinónimos. En consecuencia, resulta muy conveniente detenerse a establecer la diferencia que existe entre cada uno de estos términos.

La efectividad y la eficiencia son dos adjetivos de naturaleza cualitativa, ambos aplicables a los procesos logísticos o cualquier área en general, pues en condiciones ordinarias se tiende a la optimización; lo que implica eficiencia y en condiciones extraordinarias se debe cumplir la misión aun a costa de los medios. Es importante entender, que la eficacia no es un defecto, pues una alta eficiencia depende de seguir estrictamente los lineamientos de la planificación, pero es conocido que la planificación debe ser flexible, pues existen variables influyentes, especialmente las del entorno que producen cambios que de no poderse actuar en ellos podrían producir el fracaso, es en estas contingencias donde la eficacia se impone.

Por otra parte, la efectividad es la cuantificación del cumplimiento de la meta, no importa si ésta se logra en forma eficiente o en forma efectiva. En algunos casos, se acepta la efectividad como el logro de una meta acertadamente seleccionada en el proceso de planificación, es decir, la hipótesis que producía la solución idónea al problema o necesidad existente.

Como se desprende de las definiciones anteriores, en ambos casos se asume un resultado, el cumplimiento de un objetivo. Sin embargo, en el caso de la eficiencia este resultado está condicionado a ser obtenido con la menor cantidad de recursos, mientras que en términos de eficacia, con alcanzarlo sería suficiente sin importar los recursos que hubo que emplear en ello. El establecimiento de ciertas condicionantes en la obtención de un resultado es lo que hace diferentes en el fondo, a estos dos términos.

Etimológicamente efectividad, viene del verbo latino *efficere*: ejecutar, llevar a cabo, efectuar, producir, obtener como resultado. El término inglés viene de responsiveness del latín *respondere*: responder, corresponder.

Diccionario Real Academia Española, 1984 lo define como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. Realidad, validez.

De acuerdo con Etzioni, 1979 la efectividad corresponde al grado en que una organización realiza sus fines.

Luego entonces efectividad es el criterio político que refleja la capacidad administrativa de satisfacer las demandas planteadas por la comunidad externa reflejando la capacidad de respuesta a las exigencias de la sociedad.

4.2.3 Eficacia

Etimológicamente se desprende del latín *eficaz*: ejecutar, llevar a cabo, efectuar, producir, obtener como resultado.

Son varias las definiciones que existen sobre eficacia y muchas las confusiones en su aplicación con respecto al término eficiencia, por la dificultad para identificarse en qué se diferencia un término del otro. Es por ello que en primer lugar se define el término eficacia considerando para ello a diversos autores, además del apoyo de diversos diccionarios de prestigio. En segundo lugar, se hará lo propio con el concepto de eficiencia.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española 1984, eficacia viene del latín *efficatia* que significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar.

El Nuevo Diccionario Larousse Manual Ilustrado, 1984 dice que eficacia es carácter de lo que produce el efecto deseado. Por su parte, el Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 2000 lo define como virtud, actividad, fuerza, poder para obrar. Capacidad para producir un efecto.

La eficacia se refiere al “cumplimiento de objetivos” mientras que la eficiencia es el “logro de las metas con la menor cantidad de recursos”, Koontz y Wehrich, 1998. Valiño, 2004 entiende por eficacia la medida en que se alcanzan los resultados pretendidos, es decir, el efecto que tiene un programa sobre sus destinatarios. Se refiere a la medición de los resultados respecto de una población objetivo.

Aiteco Consultores. Calidad, Organización y Recursos Humanos define eficacia como el grado en que la organización procesa insumos para obtener productos que responden a las demandas y expectativas de los clientes o actores críticos de su entorno y, consiguientemente, las satisface.

Establece que la eficacia no se trata tanto de lo que los directivos hacen, sino de los rendimientos que producen. En este sentido, es necesario distinguir entre recursos y resultados. Con mucha frecuencia los puestos directivos son definidos basándose en los recursos que gestionan. De hecho, es habitual que las

descripciones de puestos directivos incidan fundamentalmente en los recursos asignados al desempeño del puesto, conjuntamente con la descripción genérica de las funciones asociadas: "organizar", "programar", "asignar", "administrar".

Lógicamente, estas descripciones significan una referencia para el directivo, pero son de poca utilidad desde el punto de vista operativo. Lo que se pretende afirmar es que, en general, la atención se centra particularmente en los recursos, en lugar de hacerlo en los resultados, cuyo logro sí definen plenamente a la eficacia directiva.

Torres, 2004 sostiene que a diferencia del concepto eficiencia, hay unanimidad en las definiciones de eficacia. La eficacia de la dirección en el sector empresarial puede definirse como "la cualidad empresarial que consiste en alcanzar los objetivos perseguidos". En el sector público, se define como "el grado con el que una organización logra los objetivos o fines establecidos".

Continúa diciendo que en las entidades públicas, los objetivos tienen una marcada orientación social que dificulta su medición en la práctica. Sin embargo, es posible diferenciar niveles, es decir, establecer fines operativos (outputs) y objetivos últimos (outcomes) en una organización o en un programa. Como la eficacia social difícilmente puede medirse en términos monetarios, es prudente y válido entonces recurrir a procedimientos de medición alternativos como las encuestas o los indicadores.

Arévalo, 2001 considera que eficacia consiste en organizar sistemas de información ciudadana y establecer mecanismos de participación para el diseño y puesta en marcha de programas públicos.

Para Ávalos, 2004 la eficacia, está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí, la preocupación radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. La eficacia es el eje sustantivo del cambio organizacional. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad y demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización.

Sostiene también que dentro de los estudios que más se han destacado en este punto, están los elaborados por Nioche (1982) y Pettigrew (1979). Ambos autores, bajo ópticas diferentes, hacen especial énfasis en el proceso administrativo, su necesidad de ser funcional y sobre todo, la importancia del factor humano en la función de las organizaciones.

De igual manera establece que la importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones. Así las cosas, la coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa y la parte política. En la primera, el criterio estriba en la lógica interna de la organización, en el segundo, la dimensión política subyace en la organización y su entorno, en este

caso la estructura política que dio origen a la organización y que afecta en sus insumos bajo una perspectiva sistémica.

Partiendo de las definiciones y conceptualizaciones antes descritas se concluye que eficacia corresponde al criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos, esto es, la eficacia desde un punto de vista netamente administrativo se ocupa esencialmente del logro de los objetivos.

4.2.4 Eficiencia

Etimológicamente proviene del latín *efficientia*: acción, fuerza, virtud de producir.

Las acepciones del término eficiencia así como el tratamiento que le dan los estudiosos de los temas de administración entre otras, destacan las siguientes:

El Diccionario Enciclopédico Euro-México, 1996 dice que eficiencia es realizar la misión que se tiene destinada de manera competente y capaz

El Nuevo Diccionario Larousse Manual Ilustrado, 1984 señala que eficiencia es la facultad para lograr un efecto determinado. Acción con que se logra este efecto. Relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, productividad.

Dentro del grupo de estudiosos que se han ocupado del término está Sander, 1990 que la define como el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.

En una perspectiva de largo plazo la eficiencia implica la maximización del beneficio y la minimización de los costos. Farrell, 1957 fue el primero en introducir el marco teórico básico para estudiar y medir la eficiencia. Propuso visualizarla desde una perspectiva real y no ideal, donde cada unidad productiva sea evaluada en relación con otras tomadas de un grupo representativo y homogéneo. De esta forma, la medida de la eficiencia es relativa y no absoluta, donde el valor logrado de eficiencia determinado corresponde a una expresión de la desviación observada respecto a aquellas consideradas como eficientes.

Para Pinzón, 2003 la eficiencia desde un punto de vista económico es considerada como el logro de la máxima producción al menor costo posible.

Reyes, 1976 establece que entre las formas de coordinar las personas y las cosas que forman una empresa, y precisamente en razón de la manera en que se les coordine, se obtendrá mayor o menor eficiencia, independientemente de la eficiencia que se alcance resultado del tipo de maquinaria, de la bondad de los sistemas de producción, de la capacidad del mercado, del monto del capital disponible, etc..., ya que esa coordinación, no sólo aprovecha mejor y multiplica la

eficiencia de cada elemento, sino que, sin ella, cada una de esas eficiencias particulares sería inútil, o, por lo menos insuficientemente aprovechada.

La eficiencia es la relación entre costos y beneficios enfocada hacia la búsqueda de la mejor forma de realizar las tareas, con la finalidad de que los recursos se utilicen de la manera más racional posible. De esta forma, la eficiencia busca emplear los medios, métodos y procedimientos más adecuados y debidamente planeados y organizados para asegurar un óptimo empleo de los recursos disponible. Luego entonces, los resultados más eficientes se alcanzan cuando se hace uso adecuado de estos factores, en el momento oportuno, al menor costo posible y cumpliendo con las normas de calidad requeridas.

También menciona a Mary Parker Follet que resulta de particular interés ya que esta investigación se centra en un organismo desconcentrado y por lo tanto regido por las reglas de la administración pública federal. Parker, 2002 establece que ha encontrado similitud entre la actividad pública y la privada, en el transcurso de su carrera profesional. Se basa en que la eficiencia de cualquier organización debe descansar en los motivos y deseos de los individuos componentes del grupo. El éxito de una empresa requiere de la honesta integración de todos los puntos de vista, y el arte de la dirección consiste en integrar las diferentes opiniones de tal manera que cada individuo cuente y sea parte efectiva del grupo.

Desde el punto de vista de Schuster, 2004 se refiere al conjunto de reformas tendientes a revertir los procesos y procedimientos administrativos, caracterizados por la ineficiencia, el dispendio y la corrupción de funcionarios. El objetivo fundamental de estos esfuerzos es el de restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad.

La eficiencia administrativa es fundamental que considere el impulso de la innovación dirigida a lograr mayor eficiencia y transparencia de los servicios que se prestan a la sociedad además de servir como instrumento de credibilidad institucional para los gobiernos de los países en vías de desarrollo como México.

Tratándose como se trata, de un órgano público desconcentrado como el IPN no es posible obviar lo que señala Gutiérrez, 2003. Él establece que transformar la administración pública federal en una organización moderna orientada al servicio de las necesidades e intereses de la población, implica que ésta: promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos utilizados. Principio general que da sustento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006.

De lo expresado hasta aquí se puede concluir que la eficiencia se reconoce como el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo.

4.2.5 Sus principales diferencias

Enseguida se dedican un par de líneas para establecer cuál es la diferencia entre innovación, efectividad, eficacia y eficiencia:

► **Innovación** La capacidad de asumir el riesgo del cambio a partir de la exploración de nuevas ideas. Es el resultado de combinar la "acción" y "para introducir un cambio novedoso" con el objeto de mejorar un proceso dado.

► **Efectividad** La efectividad real de una organización viene determinada por el grado en que realiza sus fines. Mientras que la eficiencia de una organización se mide por el monto de los recursos empedados para cumplir con esos fines. Ahí radica precisamente la diferencia entre efectividad y eficiencia.

► **Eficacia** Es el grado en que la organización procesa insumos para obtener productos que responden a las demandas y expectativas de los clientes o actores críticos de su entorno y, consiguientemente, las satisface.

La eficiencia estaría en el dominio de lo interno de la organización, mientras que la eficacia está en relación con lo externo.

Esto quiere decir que la gestión puede alcanzar mayor eficiencia y productividad. Se puede reducir el gasto, obteniendo el mismo número de productos, por ejemplo. Sin embargo de aquí no se desprende indudablemente que se haya sido eficaz. Aparentemente se puede reducir el despilfarro, pero en la realidad este continuará si los resultados se relacionan deficientemente con las demandas del público al que se dirige la organización.

En otras palabras, se pueden alcanzar objetivos de manera eficiente, pero estos pueden ser inútiles. Se pueden prestar servicios eficientemente, pero desvinculados del mercado y, entonces, haber actuado ineficazmente.

Incuestionablemente es un factor importantísimo. El problema es que la eficiencia sea tomada como el único camino para la mejora de las administraciones públicas, a menos que vaya unida a unos objetivos consonantes con las demandas del exterior que produzcan impacto y que demuestren eficacia.

► **Eficiencia** Se refiere a la relación costo/beneficio de los procesos internos de una organización. Es la relación entre recursos empleados y resultados obtenidos de manera que habrá eficiencia cuando exista una correspondencia óptima entre insumos y productos (entre "inputs" y "outputs"). Por ejemplo, se aumentará la eficiencia si con

el mismo gasto se consiguen más productos que en un momento anterior.

Si se considera que la calidad manifiesta la idea clave de satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente. De hecho es esta su razón de ser. Por tanto, desde este punto de vista estamos considerando la eficacia como un objetivo prioritario. La planificación de la calidad es precisamente eso: estudiar el entorno, los clientes y agentes críticos y determinar qué esperan de la organización. Sólo a partir de ahí se podrá realizar la calidad y evaluarla posteriormente.

Pero también calidad significa reducir costos que no añaden valor y hacer una utilización óptima de los recursos disponibles. Aquí estaría implícita la idea de eficiencia.

A este respecto, un enfoque especialmente útil, que cuenta con una metodología específica, es la gestión de los procesos, que pretende una reformulación y un rediseño, que puede ser radical, de los procesos administrativos para lograr potentes mejoras en los niveles de rendimiento y que es, en si misma, una estrategia especialmente apta para la mejora de la eficiencia, la eficacia y, en definitiva, la calidad en el sector público.

La innovación consiste en aplicar con éxito ideas que hayan surgido de un proceso creativo con el objeto de producir un nuevo producto o proceso, esto es, la combinación de la "acción" y "para introducir un cambio novedoso". Sin embargo, este nuevo proceso resultado de la innovación aplicada podrá o no operarse con eficiencia en atención a la nueva relación costo/beneficio que resulte.

La innovación implica una acción mientras que la eficiencia es una medida de la procedencia de introducir o no un cambio novedoso. Esto es, innovar siempre y cuando se traduzca en mayor eficiencia, de otra manera el cambio no se justifica.

Esquemáticamente, Atieco Consultores, 2004 establecen la diferenciación entre ambos conceptos de la siguiente manera:

Figura 16
Diferencia entre eficacia y eficiencia



Fuente: Atieco Consultores. Calidad, Organización y Recursos Humanos. 2004.

Ahora bien, desde el punto de vista de la eficacia vista de la perspectiva de la teoría del liderazgo, basada en que los líderes más eficaces eran aquellos que poseían determinadas cualidades y rasgos de personalidad estaría ya fuera de lugar. Hoy en día, el mejor modo de definir la eficacia, es considerarla en el contexto de una situación determinada en la que el directivo genera una serie de comportamientos que desembocan en la consecución de resultados.

Una ausencia de definición de los resultados a obtener, o una definición imperfecta, puede llevar a la satisfacción de los objetivos de las personas en lugar de los de la organización. En realidad, ambos objetivos pueden solaparse significativamente de modo que la persona satisfaga parte de sus objetivos al tiempo que satisface los de la organización a la que pertenece.

Por eficacia personal puede entenderse lo que el directivo recibe como resultado de su trabajo: remuneración, reconocimiento, posición, autorrealización,... Los tres tipos de eficacia pueden darse simultáneamente, de modo que un directivo pareciera eficaz, realmente lo fuera (alcanzase resultados) y se sintiera recompensado por ello. Esquemáticamente expresado queda de la siguiente manera:

Figura 17

<i>DIRECTIVO O SERVIDOR PÚBLICO</i>	
EFICAZ	NO EFICAZ
Hacer las cosas correctas	en lugar de hacer las cosas correctamente
Generar alternativas creativas	en lugar de resolver problemas
Obtener resultados	en lugar de ahorrar recursos y eliminar trabajo

Fuente: Ateco Consultores. Calidad, Organización y Recursos Humanos. 2004.

Es frecuente que los términos de efectividad, eficacia y eficiencia en ocasiones se utilizan indistintamente como sinónimos uno del otro o inclusive, se utiliza alguno de ellos para abarcar los diferentes significados. Inclusive, de un tiempo para acá en la administración pública ha cobrado especial auge, cuando se habla de servicios, de estrategias para su mejora, de calidad, de mejores prácticas por mencionar algunos, la inclusión invariable e indistintamente, de los términos eficacia y eficiencia principalmente así como el de efectividad, aunque en menor medida. Es por esa razón que este apartado se dedica a hacer una reflexión sobre la administración pública en el marco de la efectividad, eficacia y eficiencia.

La misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Como ya se vio con mayor profundidad en el Capítulo 3, en este artículo es en el que se encuadra el régimen jurídico del Instituto Politécnico Nacional.

Una de las características más significativa es la exigencia cada vez más frecuente de obtener resultados con mayor rapidez y calidad superior. El énfasis que actualmente ponen las empresas y organizaciones en que sus empleados y colaboradores sean capaces de organizarse y de desarrollar una gestión efectiva.

Los estudios indican, que sólo un 30% de las compañías con programas de calidad pueden decir que son exitosas. La mayor parte de dichos programas duran apenas dos o tres años. Sólo un 20% de ellas que cuentan con equipos auto-dirigidos pueden decir que están obteniendo mejores resultados; los índices de éxito por reingeniería y fusiones son igualmente desalentadores —entre un 20 y un 30 por ciento de éxito; sólo un 30% de los nuevos planes de incentivos, como el reparto de ganancias, logran los resultados deseados.

Un modelo organizacional considera cuatro niveles de efectividad:

- *Personal*: cada uno contribuye con la organización. Los paradigmas, valores, talentos y habilidades, todos ellos suman o restan efectividad a este nivel.
- *Interpersonal*: la interacción con otros, incluyendo el trabajo en equipo, la cooperación, y la comunicación.
- *Gerencial*: la unidad de trabajo y cómo se realiza la tarea. Esto incluye los procesos de trabajo, el estilo de liderazgo, los recursos utilizados y los rendimientos producidos.
- *Organizacional*: la organización en su conjunto, incluyendo la unidad de trabajo propia y todas las otras unidades que de algún modo combinan sus esfuerzos para producir los productos y servicios que los clientes consumen.

Este modelo establece que cada nivel es necesario, pero insuficiente por si mismo para garantizar mejores resultados. Una cosecha abundante es la culminación de todos los cuatro niveles combinados. Y la efectividad de cada nivel está gobernada por un principio básico: la confiabilidad.

La confiabilidad, gobierna la efectividad personal. La confiabilidad es una función del carácter (lo que se cree y se valora) y de la competencia (aquello que se puede hacer). Si no hay confiabilidad, como sucede con la semilla que no tiene vida dentro, nada que se intente hacer dará frutos.

La confianza gobierna la efectividad interpersonal. La confianza es el fruto natural de individuos confiables y es la que allana el camino para cualquier tarea o interacción.

El facultamiento y la alineación gobiernan la efectividad gerencial. Estos términos de los cuales se ha abusado mucho significan simplemente que las condiciones permiten a cada individuo contribuir óptimamente con la misión, visión y estrategia de la unidad de trabajo. Todas las unidades de trabajo encajan juntas en un proceso general sin demoras, defectos o re-trabajos. Aquello que la misión, visión y estrategia exigen es efectivamente llevado a cabo día a día.

Las organizaciones están constituidas de manera que sean las unidades sociales más efectivas. En este sentido, la efectividad real de una organización específica viene determinada por el grado en que realiza sus fines. Mientras que la eficiencia de una organización se mide por el monto de los recursos empelados para cumplir con esos fines. Ahí radica precisamente la diferencia entre efectividad y eficiencia.

Aunque la eficiencia y la efectividad tienden o deben tender a ir de la mano, esto no siempre es así. La medición de la efectividad no es otra cosa que el análisis que

se realiza sobre lo que se ha logrado con respecto a determinados criterios y estándares con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión. En la medida que el fin de la organización esté definido y acotado, en esa misma medida será más sencilla su medición. Sin un fin, la organización carece de sentido y de legitimidad.

Lo anterior es resultado directo de que toda organización tiende a encontrar nuevos fines cuando los antiguos han sido realizados o no pueden alcanzarse. La sucesión de fines es más común cuando el anterior es falto de éxito, llevando a la organización hacia un nuevo fin si es que quiere sobrevivir. Incluso es válido establecer fines adicionales o ampliar el campo de los anteriores. Bajo este esquema, hay organizaciones que añaden fines adicionales a los originales o sirven a más de un fin a la vez.

Es así que en la medida en que es posible hacer una medición, pareciera que muchas organizaciones con pluralidad de fines tiendan a servir a cada uno de ellos separadamente y a todos juntos más efectivamente que otras organizaciones equivalentes con un solo fin. En parte, la relación entre efectividad y las organizaciones de fines múltiples pareciera que se aleja de su origen, resultado de factores extrínsecos. Tal es el caso de las organizaciones de fines múltiples que se encuentran con más frecuencia en los grandes centros urbanos y las de finalidad única en las comunidades menores.

Dado que la mayoría de los profesionales prefieren vivir en los centros urbanos, las organizaciones de fines múltiples suelen tener mayor afluencia de profesionales calificados de donde reclutar, que aquellas de finalidad única.

No obstante lo anterior, la relación entre efectividad y la multiplicidad de fines parece sostenerse aunque tales factores extrínsecos permanezcan constantes y tiendan las primeras a ser más efectivas que las segundas y esto radica en que una organización de fines múltiples al ofrecer más de un servicio así como la combinación de dos o más, resulta más fácil y probable satisfacer las necesidades de un cliente. Sin embargo, hay límites a la capacidad de una organización para servir a múltiples fines y existe el peligro de que un fin a veces se llegue a subordinar a otro.

El análisis comparativo de las organizaciones sugiere la alternativa de otro enfoque como el de sistema. Bajo esta perspectiva, se observa una distorsión básica en el análisis de las organizaciones que no es visible ni explicable desde el modelo de fines. Este enfoque supone que la efectividad de la organización aumente al asignarle más medios para cumplir sus fines. Reconoce explícitamente que la organización es capaz de resolver ciertos problemas distintos de los comprendidos directamente en la consecución del fin partiendo de la premisa de que la excesiva preocupación por este último puede dar lugar a una atención insuficiente de otras actividades también necesarias y/o a una falta de coordinación.

Son dos los tipos de patrones de sistema: el de supervivencia consistente en conjunto de requisitos que si se cumplen, permiten al sistema existir. El segundo

tipo se refiere al de efectividad. Se define como un esquema de interrelaciones entre los elementos del sistema que lo haría más efectivo para un fin dado, comparado con otra combinación de los mismos o se similares elementos.

Mientras que en el primer patrón como respuesta se tiene un "sí" o un "no" respecto del cumplimiento de los requisitos básicos y por lo tanto no registraría los cambios de la organización; el segundo patrón está referido a la efectividad relativa en relación con varias alternativas pudiendo haber "n" posibilidades lo que favorece la identificación y valoración de los cambios que ocurren en la organización y cómo afectan en su capacidad de servir sus fines. Esto último se logra comprando a la organización con su estado anterior o con otras organizaciones.

Reynaldo, 2002 sostiene que eficiencia y eficacia constituyen elementos básicos para cumplir con los objetivos propuestos en las organizaciones y su adecuada dosificación es condición fundamental para un liderazgo exitoso. Señala que eficacia mide los resultados alcanzados en función de los objetivos que se han propuesto, presuponiendo que esos objetivos se mantienen alineados con la visión que se ha definido. Es así que mayor eficacia se logra en la medida de que las distintas etapas necesarias para arribar a esos objetivos, se cumplen de manera organizada y ordenada sobre la base de su prioridad e importancia. Mientras que dado que eficiencia, como ya se apuntó, se centra en la medición de los esfuerzos que se requieren para alcanzar los objetivos como son el costo, el tiempo, el uso adecuado de factores materiales y humanos para cumplir con la calidad propuesta, constituyen elementos inherentes a la eficiencia.

Valiño, 2004 se funda en si le preguntáramos a un presidente de cualquier país europeo qué es lo que más le preocupa de la economía de su gobierno, la respuesta más coincidente sería: reducir el gasto sin disminuir el nivel de servicios públicos. Esto ha traído de nuevo a colación la preocupación por el déficit y el control del gasto público.

En los últimos años una de las palabras más utilizadas en el sector público es "gestión", queriéndole dar un aire más moderno al de "administración" de la cual es sinónima. Se trata con ello de romper con lo tradicional que entrafia la última y afrontar reformas que permitan alcanzar objetivos de eficacia y, más aún, de eficiencia. Este último es el gran reto actual del sector público.

Los términos de eficacia y eficiencia son componentes de la acepción que quiere dársele al término de "gestión". Para comprender su alcance, basta con saber que ambas se refieren a la consecución de objetivos, aunque analizando distintas fases del proceso por el cual se llega a alcanzarlos. Por eficacia en la actuación pública se debe entender la medida en la cual se han alcanzado los resultados que con ella se pretendían.

Es muy importante resaltar que lo que se pretende medir son los resultados (outcomes); es decir: el efecto que tiene un programa sobre sus destinatarios. Erróneamente, lo que suele medirse como tal es lo que el programa produce

(outputs), ofreciendo así una información parcial, y por ello inexacta. La eficiencia mide cómo se consigue lo que produce el programa: qué recursos se utilizan para conseguir esos productos, si su utilización es óptima, todo ello en función de las alternativas disponibles. Resumiendo, la eficiencia valora la relación entre inputs y outputs, frente a la eficacia que valora la relación entre outputs y resultados.

Codina, 2002 considera que la eficiencia es un “paradigma importado” de la teoría económica, que ha orientado el trabajo de las organizaciones y sus dirigentes durante décadas, desde los trabajos de los economistas clásicos, Adam Smith y David Ricardo a mediados del siglo XVIII. Su planteamiento esencial es la relación entre insumos (gastos) y resultados (ingresos), su expresión es la reducción de los costos, o los costos mínimos. Tiene una lógica contundente, se tiene que “producir con los costos más bajos posibles”, o dicho de otra forma, “obtener los mayores resultados con los mismos recursos (gastos)”.

La eficiencia actúa en el ámbito interno de la empresa, ahí es donde se puede trabajar para reducir sus gastos. Pero ¿qué pasa en un entorno turbulento? se preguntan los especialistas, donde se tiene que estar al tanto de lo que está pasando “afuera” de la empresa, para ajustar sus estrategias y acciones de manera que pueda aprovechar las oportunidades o neutralizar las amenazas que se presenten.

Ante esto, Drucker dice *“no basta con hacer las cosas correctamente (eficiencia), hay que hacer las cosas correctas (eficacia)...”*. Menguzzato, especialista española, en su libro sobre Dirección Estratégica expresa: *“...la experiencia demuestra que el éxito y supervivencia a largo plazo de la empresa depende más de los progresos en su eficacia que en su eficiencia...”*.

Si la única preocupación se centra en la eficiencia, puede llegar a ser el productor más eficiente de algo que no le interese a la gente. La bibliografía sobre el tema ofrece abundantes ejemplos de empresas que eran las más eficientes en su actividad, pero que no percibieron a tiempo los cambios que se estaban gestando en el entorno, no modificaron sus estrategias y, a la larga, tuvieron que salir del negocio.

Ese es el caso de la Owen Illinois, la empresa productora de envases de cristal más eficiente de los EEUU, que no percibió a tiempo las preferencias por los envases plásticos. Cuando lo comprendió, era demasiado tarde.

La eficiencia hace énfasis en: los medios, hacer las cosas correctamente, resolver problemas, ahorrar gastos, cumplir tareas y obligaciones, capacitar a los subordinados, aplica un enfoque reactivo.

La eficacia (o efectividad) hace énfasis en: los resultados, hacer las cosas correctas, lograr objetivos, crear más valores (principalmente para el cliente), proporcionar eficacia (empowerment) a los subordinados, aplica un enfoque proactivo, es decir, en lugar de reaccionar, anticiparse.

La eficiencia se concentra en cómo se hacen las cosas, de qué modo se ejecutan. La eficacia en: para qué se hacen las cosas, cuáles son los resultados que se persiguen, qué objetivos se logran. La pregunta básica de la eficiencia es ¿Cómo se puede hacer mejor lo que se está haciendo? La de la eficacia es: ¿Qué es lo que se debería estar haciendo?

En el proceso de formulación de la estrategia de una empresa el enfoque que debe prevalecer en la formulación de objetivos y estrategias es el de la “eficacia”. El enfoque de la eficiencia “entra” en el momento en que se definan los planes, los presupuestos y las acciones para poner en práctica la estrategia. La eficacia se centra en el “¿Qué?”, la eficiencia en el “¿Cómo?”.

Centrarse en la eficiencia puede conducir a “bajar costos a toda costa”. Basta con recorrer todo el proceso de la empresa y determinar dónde “se debe” rebajar los costos. Trabajar por la eficacia es más difícil, hay que pensar en lo que sucede afuera, en cómo generar valor para los clientes, y con esto, para la propia empresa, qué tendencias se pueden avizorar, qué está haciendo la competencia, entre otras cuestiones.

No se trata de que se prescindiera de la eficiencia. El uso más racional de los recursos, la reducción de los costos y el ahorro, son objetivos que deben atenderse, no solo por las empresas, sino también por las entidades públicas, ONG's, organizaciones sin ánimo de lucro, en fin por cualquier tipo de organización.

De lo que se trata es de tener claro a qué debemos darle prioridad en el momento de definir nuestra estrategia, de identificar qué es lo que se debe estar haciendo, antes de ocuparse de cómo se hace, lo que se está haciendo. Un especialista presenta un enfoque interesante, en el que integra ambos enfoques cuando define la “Nueva fórmula del Éxito”, de la siguiente forma:

Éxito = Eficacia (Efectividad) + Eficiencia + Innovación y Cambio

¿Cuál es la lógica de esto? Sencillamente, que la empresa debe:

- primero, identificar qué es lo más conveniente que debe hacer (para aprovechar una oportunidad o neutralizar una amenaza);
- después, tratar de hacerlo de la forma más eficiente posible (con el mínimo de gastos):

La competencia puede estar haciendo lo mismo, por tanto, debe tratar de innovar constantemente, de crear nuevas formas de satisfacer necesidades y generar productos y servicios de alto valor para el cliente.

4.3 Algunas alternativas

Durán, 2004 va más allá al poner sobre la mesa la aplicación de un modelo alternativo de administración pública para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Considera necesario sustituir el Modelo Jerárquico (APJ) existente, por un modelo de Nueva Administración Pública (NAP).

El Modelo Jerárquico es el que predomina en la administración pública de la mayoría de los países occidentales y su base es la utilización de dos técnicas para mejorar la relación mandante-mandatario y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto en favor del interés público. Estas técnicas son:

- 1) El establecimiento de controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos,
- 2) Una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado.

En México país, se ha tenido un avance considerable en la desconcentración y en la descentralización sin embargo hoy por hoy, aún hay cabezas de Sector demasiado grandes que dificultan el control e inhiben la posibilidad de brindar un servicio eficaz. Tal es el caso del Sector Educación.

Este modelo, entre otros antecedentes, es herencia de la época colonial y en general fue más o menos eficaz cuando los gobiernos eran pequeños. Pero la función del Estado ha crecido enormemente, al menos hasta la década de los 80-90 ya que en el periodo del Presidente Salinas de Gortari, en México al menos, este proceso comenzó a revertirse de manera por demás significativa. Este crecimiento generó administraciones públicas muy grandes, difíciles de controlar y más fáciles de ser "capturadas" por intereses especiales. Esto ha conducido a ineficiencia e inflexibilidad. Particularmente se manifiesta en la sobrerregulación que padece actualmente la administración pública, no nada más en los procesos de adquisiciones sino en la gestión en general.

Este modelo de administración pública según el Banco Mundial (BM), no ha sido tocado profundamente por las reformas de primera generación y la impresión general es la de que ha sido capaz de dismantelar gran parte del antiguo Estado, pero que no ha contado con los recursos o con la capacidad para reconstruir una administración pública apropiada "al nuevo Estado".

El mal desempeño de la APJ, es que está demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada. Un Estudio realizado a solicitud también del BM presenta las siguientes conclusiones: políticas y prácticas que les impiden reclutar y conservar funcionarios altamente calificados y motivarlos para que tengan el mayor desempeño posible; procedimientos excesivamente rígidos que limitan al capacidad de los jefes para afectar el desempeño de sus empleados; la estructura institucional está tan llena de trámites burocráticos y responsabilidades superpuestas que dificultan utilizar gran cantidad de empleados.

El Modelo de la Nueva Administración Pública (NAP) que el Banco Mundial está presentando y promoviendo como alternativo, comenta Durán 2004, ha sido experimentado en casi todos los países avanzados y se pretende sustituya, al modelo jerárquico, gradualmente.

Existe consenso por parte de los defensores de este modelo que tiene los siguientes componentes fundamentales: 1) Delegación de la toma de decisiones ya que así los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros; 2) Orientación hacia el desempeño, dando un énfasis a los productos más que a los insumos; 3) Orientación hacia el cliente: el informar y escuchar al público permite comprender mejor lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más adecuados; 4) Orientación al mercado a través de contratos de gestión y personal y de la competencia entre los organismos públicos.

Nueva Zelanda es el ejemplo por excelencia de la Nueva Administración Pública. Las reformas se inspiraron en la idea de que los mecanismos del sector público estaban errados y podían ser mejorados, copiando lo que había en el sector privado. Las medidas que se implementaron fueron las siguientes: instituir un programa de gran envergadura para corporativizar primero y privatizar después una gran parte del sector público (servicios públicos, manufactura, actividades de servicios). Las reformas han estado dominadas por la idea del establecimiento de relaciones de tipo contractual entre el gobierno como "comprador" y los organismos gubernamentales como "proveedores".

Deseable es que México se monte a la ola del cambio asegurándose que todos los programas que ha emprendido el Ejecutivo Federal pero especialmente el De Buen Gobierno, compuesto de seis estrategias dentro de las que destaca, por su relación directa con esta investigación, la de Gobierno con Mejora Regulatoria, están alineados y apuntan a dar pasos sólidos en pos de lo que el BM denomina como la Nueva Administración Pública con una orientación al ciudadano/cliente, que permita un mejor desempeño del sector público.

La Consejería de la Junta de Extremadura, España, 2004 parte de diferenciar entre modernización y reforma administrativa. La reforma sirve para adaptar al sistema político las disonancias entre el sistema democrático y su administración mientras que la modernización por su parte, es un medio para adaptar la administración al objetivo de la competitividad, que implica una innovación no sólo organizativa, sino también de cambio en los valores y comportamientos que configuran una nueva cultura de gestión pública.

Estas tendencias de cambio han producido una nueva forma de entender la relación con los ciudadanos, nace una nueva cultura administrativa en la que se potencian los valores de la eficacia y de la eficiencia, la economía de los procedimientos, la implicación de los profesionales de la gestión pública y complementando el planteamiento las acciones para aliviar la carga normativa y promover un marco regulatorio que permita dar agilidad, transparencia y certidumbre jurídica a los actores al momento de ejecutar los procesos de

adquisiciones. Bajo este orden de ideas, la necesidad de simplificar, entiéndase desregular entre otros, así como racionalizar la administración pública, sin perder de vista los referentes de eficacia y eficiencia, como principios que deben presidir cualquier actuación de la administración, constituyen uno de los pilares básicos de todo cambio administrativo que pretenda acercar verdaderamente la Organización al ciudadano/cliente.

Arévalo, 2001 sostiene que la eficacia de la actuación administrativa aumenta si es permeable a las opiniones de los agentes sectoriales y de la ciudadanía propiciando la participación. En México país, se han desarrollado y se encuentran en operación diversos mecanismos que promueven esta participación a la que se hace mención: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; las áreas de quejas y sistemas alternos, para recepcionar las quejas y denuncias en contra de servidores públicos por deficiencias en el servicio o actos de corrupción o malos manejos; la Contraloría Social para escuchar también la voz del ciudadano/cliente. Lograr esto no es en automático, se requiere de un cambio de cultura que permé a todos los niveles de la estructura para aumentar la eficacia de la administración pública.

Desde el punto de vista de la publicación mensual El PRINCIPE. com. 2004, la capacitación permanente se ha convertido en un imperativo para todas las organizaciones que en la actualidad tienen la intención de desempeñarse con eficacia. Tanto el sector público como el privado comparten esta preocupación.

El sector público ha sufrido una serie de transformaciones como resultado de los debates en torno al grado de participación del Estado en las economías. El perfil de la administración pública ha adoptado un matiz peculiar desde la década de los 80.

El cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública, que va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y resultado de las políticas públicas.

Eficiencia, eficacia, realidad, responsabilidad y realismo son algunas de las exigencias de la comunidad hacia el sector público. Por parte de las instituciones del estado esto se ha traducido en la transformación de cuadros administrativos y en la profesionalización de las funciones. Sobre este punto es importante anotar que México se puso a la vanguardia en este tema con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que tiene como objetivo precisamente ese, profesionalizar al servidor público siendo un filtro para que, por un lado permanezcan los mejores y, por el otro, los que se incorporen también cumplan con este requisito de la experiencia probada y excelencia. Sin embargo, habrá que estar muy atento a que no se convierta en un mecanismo elitista de reclutamiento y selección de personal y mucho menos, se vicie o se corrompa su observancia y aplicación.

El cambio y la complejidad organizacional son signos de estos tiempos. Desde diversas ópticas, se habla de la modernización de la administración pública y de la necesidad de incorporar las últimas técnicas de administración en función del cumplimiento de las expectativas de los clientes-usuarios.

En este sentido, tanto para el sector público como para el privado, se presentan las mismas necesidades en cuanto a la capacitación. La formación a lo largo de toda la vida ha pasado a ser parte del lenguaje cotidiano, así como la definición de las sociedades actuales como sociedades del conocimiento. Ante este nuevo desafío las organizaciones buscan soluciones que se adecuen a sus movimientos y necesidades, entendiendo que la única opción para tener una actitud pro-activa frente a la cambiante realidad social, es estar capacitado para hacerlo.

Dentro de sus planes está la configuración de nuevos mecanismos de programación y financiamiento para la cooperación técnica, sobre la base de la aplicación de mejores prácticas existentes perfeccionadas en los países de América y otras regiones del mundo. Además de movilizar las prácticas y capacidades institucionales del sector público, los nuevos mecanismos buscan también facilitar la participación del sector privado y la sociedad civil en los esfuerzos de cooperación interamericana. Organización de los Estados Americanos (OEA). Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD), 2002.

El desarrollo de estos nuevos mecanismos es posible gracias a una donación de la misión de los Estados Unidos ante la OEA siendo su objetivo central apoyar a los gobiernos del Hemisferio en sus esfuerzos por:

- Aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia en las operaciones del sector público para frenar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y fomentar el crecimiento económico.
- Modernizar los servicios sociales para reducir la pobreza.

Para el logro de este objetivo presupone la conclusión de la estructuración de programas de cooperación técnica y capacitación en respaldo a la aplicación de mejores prácticas en el sector público, bajo un esquema amplio de cofinanciamiento mediante donaciones y préstamos en condiciones favorables de los Estados Miembros y los Estados Observadores, las instituciones financieras internacionales y fundaciones, para ejecutar proyectos demostrativos a fin de ayudar a las economías más pequeñas y menos desarrolladas y para concluir la estructuración de programas para la aplicación de mejores prácticas prestando inicialmente especial atención a:

- Las compras gubernamentales
- El gobierno electrónico
- El desarrollo municipal

Es más que evidente que el tema de buscar nuevas opciones que conduzcan al encuentro de la eficacia y la eficiencia en el quehacer del sector público frente al compromiso con el ciudadano/cliente en lo general, y en el caso de los programas de la AICD, se concentra particularmente en las compras, tema de esta investigación.

Elementos como el comentado da la pauta para contextualizar el enfoque de la investigación como parte de la preocupación generalizada, a nivel de los diferentes gobiernos, y México no es la excepción.

Las lecciones aprendidas recomiendan que los gobiernos consideren la posibilidad de hacer el mayor uso posible de mejores prácticas y capacidades ya probadas. Tal es el caso de las compras gubernamentales en línea con el fin de acelerar la obtención de beneficios y reducir los riesgos políticos, técnicos y financieros inherentes a los procesos de adquisiciones para hacerlos más eficaces, eficientes y transparentes, como parte del cambio ofrecido por la actual administración.

Esas lecciones subrayan igualmente que la decisión de adaptar y aplicar mejores prácticas probadas ya existentes o incursionar en una serie nueva de soluciones debe ser siempre responsabilidad de quienes están encargados de la gestión y de tomar decisiones así como de la formulación, instrumentación e implantación de políticas para la puesta en marcha de dichas prácticas.

En el caso de México se destaca el desarrollo de un programa modelo de cooperación técnica y capacitación denominado COMPRANET/SECODAM de México para apoyar a otros países en el establecimiento de prácticas modernas de compras gubernamentales. Programa que no está de más comentar se encuentra en operación en México desde hace ya varios años con buenos resultados y con un horizonte de irse consolidando como única alternativa para poder venderle al gobierno. Inclusive, COMPRANET/SECODAM es un modelo orientado a establecer en el Perú prácticas similares a aquellas que se vienen perfeccionados en México, en especial aquellas que rigen las licitaciones y contratos de gran tamaño. La primera fase de ejecución de este Plan consistente en una misión técnica conjunta de SECODAM y la AICD a Perú para elaborar un anteproyecto de inversión realizada en abril del 2002. Este proyecto incluyó la donación por parte del Gobierno de México de los programas para compras gubernamentales desarrollados por COMPRANTE cuyo costo fue estimado en USD\$ 2 millones.

Bielsa, 2001 considera como una forma posible de abordar este tema a través de la definición de los conceptos de eficacia, eficiencia y transparencia, y contrastar esas definiciones con la realidad que se vive en el sector público desde la óptica de quien esta al frente del órgano de control del Poder Ejecutivo Nacional. Luego de ese ejercicio seguramente se podría llegar a conclusiones respecto de la presencia de esos principios en la gestión y a partir de estos elementos podríamos hablar de avances o retrocesos en esas materias en los últimos tiempos.

Tal como se percibe cuando se relacionan con el Estado: los principios de transparencia, eficacia y eficiencia están consagrados en las normas que regulan la gestión pública, pero en la práctica ésta es mucho menos transparente de lo que desea la sociedad y, desde luego, mucho menos eficaz y eficiente, empezando por el hecho de que en la mayoría de los casos no se registra la información necesaria para medir la eficacia. Reflexiona sobre algunas razones que hacen que en la gestión pública la transparencia, la eficacia y la eficiencia alcanzadas se encuentran en niveles sensiblemente inferiores a los que uno supone que es la demanda de la sociedad.

Cuando el funcionamiento del Estado no es el deseado por la sociedad es porque, por alguna razón la sociedad no logra apropiarse del Estado y dirigirlo hacia donde ella quiere. Cuando el aparato estatal está usurpado por una dictadura que por medio de la fuerza le impide a la sociedad el manejo de lo que le pertenece, está muy claro el origen de la inconsistencia entre el funcionamiento real y el deseado: en ese caso la lucha política por la democracia es el camino para que la sociedad pueda apropiarse del aparato estatal. Pero cuando el régimen político es democrático, y la sociedad no logra manejar el aparato estatal del modo deseado, hay que buscar en el funcionamiento de las instituciones las causas que impiden cumplir las aspiraciones de la comunidad.

La existencia del Estado supone la creación, por parte de la sociedad, de un actor que refleja su complejidad pero que a la vez goza de cierta autonomía: el grado de autonomía depende en cada momento, del poder que la sociedad delega en las instituciones estatales, y del manejo que se hace de éste poder. Cuando la sociedad asigna facultades de decisión al Estado, entrega una parte de su poder a las organizaciones políticas y a la burocracia estatal. De modo que surge un terreno (el Estado) en el cual los intereses presentes en la sociedad luchan por el poder, pero lo hacen a través de las organizaciones políticas y de la burocracia estatal, que son los actores legitimados por el orden jurídico para dirigir y operar respectivamente, el aparato estatal.

Es fácil deducir que cuanto más profesional sea la burocracia estatal y cuanto más independientes de los grupos de presión sean los partidos políticos, más difícil será torcer la voluntad general de la sociedad, expresada en imperfectos pero necesarios procesos electorarios, en el accionar real de los gobiernos. Por el contrario, cuando más fácil resulte torcer esa voluntad en el ejercicio del poder, más deslegitimadas estarán las organizaciones políticas, poniendo en riesgo la estabilidad del sistema democrático. Es aquí donde encajan los principios de transparencia, eficacia y eficiencia en ese orden.

El enfoque que promueve Bielsa 2001, da la pauta para formular las siguientes conjeturas, por demás interesantes y aplicables para los efectos:

- La falta de eficacia y eficiencia en la gestión pública favorece la apropiación indebida de recursos públicos por parte de servidores públicos deshonestos o no comprometidos con el ciudadano/cliente.

- El modelo de apropiación indebida de recursos públicos negocios y tráfico de influencias respecto de intereses particulares o sectoriales en el que salen beneficiados los servidores públicos a través del denominado “diezmo”. Práctica institucionalizada aunque no legal, por medio de la cual un proveedor o prestador de servicios entrega un 10 por ciento del valor de la compra o servicio, de ahí su nombre, al servidor público encargado del proceso de adquisiciones, para estimularlo a que la adjudicación lo favorezca.
- La falta de transparencia en la gestión pública permite ocultar a la comunidad la ineficiencia de las operaciones, siendo una condición necesaria para que ellas puedan realizarse de la forma descrita.

Martínez, 2004 aborda la eficacia y la eficiencia desde el punto de vista de la definición de una organización y del comportamiento organizacional que caracteriza a esa organización.

En este orden de ideas dice que una organización es una entidad coordinada que busca lograr una meta o varias metas en común a partir de cuatro etapas:

- Planeación
- Dirección
- Organización
- Control

En el desarrollo de cada una de éstas reconoce diferentes capacidades: interpersonales, información, decisión que no es otra cosa que la capacidad para desarrollar habilidades técnicas con base en la aplicación de los conocimientos y la experiencia adquirida; habilidades humanas para trabajar con otras personas y habilidades conceptuales para sobrellevar situaciones complejas, respectivamente.

El comportamiento organizacional es la materia que busca establecer en que forma afectan los individuos, los grupos y el ambiente en el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, siempre buscando con ello la eficacia en las actividades de la empresa.

- **Productividad.**- la empresa es productiva si entiende que hay que tener eficacia (logro de metas) y ser eficiente (que la eficacia vaya de la mano del bajo costo) al mismo tiempo.
- **Ausentismo.**- toda empresa debe mantener bajo el ausentismo dentro de sus filas porque este factor modifica de gran manera los costos, no cabe duda que la empresa no podrá llegar a sus metas si la gente no va a trabajar.
- **Satisfacción en el trabajo.**- que la cantidad de recompensa que el trabajador recibe por su esfuerzo sea equilibrada y que los mismos empleados se sientan conformes y estén convencidos que es eso lo que ellos merecen, entre otras.

De igual forma, es necesario tomar en cuenta que el término de satisfacción en el trabajo siempre será un punto calve que a tratar, ya que de ello depende que el empleado se sienta conforme y demuestre que tan productivo es y, por lo tanto que tan eficaz y eficiente es en el desempeño de sus responsabilidades.

Sin embargo, los valores son formas básicas de modos de conducta que afectan el comportamiento del empleado y también se deben tomar en cuenta. Todas las personas poseen un sistema de valores con base en la jerarquía de importancia relativa que cada quien le da. Los valores, son la base para entender las actitudes y las motivaciones y porque influyen en la percepción individual. Todos los valores de cada persona tienen una fuente de donde provienen que son la familia, los amigos, la escuela con los maestros, la cultura del país donde se viva; pero los valores que regularmente se muestran son los que se adquieren en los primeros años de la vida.

De manera interrelacionada, surgen las actitudes. Las actitudes no son lo mismo que los valores. Las actitudes se adoptan de los padres, grupos sociales, maestros. Se nace con cierta predisposición y a medida que se va creciendo se toma lo que se ve de las personas que se respetan o se admira. Se van moldeando las actitudes al ir observando a los demás. Se dice también que las actitudes son más inestables ya que son moldeables a la conveniencia de personas o empresas obteniendo de ellas un comportamiento deseable. Los tipos de actitudes que se relacionan con el trabajo y son las que el Comportamiento Organizacional enfoca en mayor forma son tres:

1. Satisfacción en el trabajo.- Que es la actitud que un empleado asume respecto a su trabajo. De forma lógica aquellas personas que obtienen un alto nivel de satisfacción con sus actividades establece actitudes muy positivas y benéficas
2. Compromiso con el trabajo.- Un término recién tomado para su estudio el cual establece que es el que mide el grado en el que la persona se valora a si mismo a través de la identificación sociológica en su puesto dentro de la empresa. A los trabajadores plenamente identificados realmente les importa el trabajo que realizan.
3. Compromiso organizacional.- Es aquella que se refiere a que el empleado se identifica con la empresa, metas, objetivos y que esta metido en ello como cualquier otro que labora ahí, es decir este se refiere a identificarse con el servicio persona a la organización y el compromiso con el trabajo a identificarse con su labor específica.

La satisfacción en el trabajo puede ser determinante para que el servidor público haga con eficacia y eficiencia y lograr una mayor fidelidad y compromiso con su quehacer dentro de la organización. Bajo un esquema de este tipo, de los denominados ganar-ganar, ya que gana el servidor público al sentirse satisfecho con su trabajo y por lo tanto le permite realizarse en su trabajo lo que seguramente se reflejará en su situación familiar y calidad de vida; para el ciudadano/cliente

quien disfrutará de mejores servicios y volverá a creer en sus instituciones y la administración pública en su conjunto, al incorporarse en el terreno de la transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas.

RANGEL, 2004 se refiere a la eficacia y la eficiencia desde el punto de vista de la auditoría operativa, una de las modalidades reconocidas y utilizadas conjuntamente con la auditoría financiera y la operacional.

Dentro de sus objetivos fundamentales están:

- Determinar el cumplimiento, en su ámbito de acción, de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.
- Verificar que se establezcan planes, objetivos y metas; y evaluar los procedimientos utilizados por la Institución para controlar su grado de cumplimiento.
- Examinar el grado de eficiencia y eficacia en la organización y operación de la Institución.
- Evaluar el sistema de control interno del área operacional seleccionada, con base en manuales de procedimientos y cuestionarios.
- Preparar, con base en la investigación inicial, el programa de auditoría dirigido a las áreas críticas.
- Recopilar la información general del área operacional y documentar el estudio mediante la preparación de papeles de trabajo.
- Obtener evidencia suficiente y competente sobre los procedimientos y controles establecidos para lograr los objetivos.
- Dar seguimiento de campo a los informes para comprobar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la auditoría.
- Realizar el seguimiento de recomendaciones y solicitudes de información que emita la auditoría.

Con el convencimiento de que el proceso de toda auditoría debe tener como objetivo, hacer más participativos a los directivos de las empresas y organismos involucrados, es importante destacar el Nuevo Enfoque que viene impulsando la Secretaría de la Función Pública con un carácter más propositivo y de apoyo, a fin de que las dos partes involucradas, se enlacen para servir mejor al ciudadano, su cliente común y final, inyectándole primero a dicho proceso una mayor productividad, y enseguida incrementando con sus resultados la efectividad y la eficiencia a la gestión de las organizaciones.

La calidad total emerge como la mejor opción que tienen las empresas o instituciones de toda índole, de superar los retos de la competencia, tanto por su capacidad de ofrecer servicios o productos cada vez mejor apreciados por sus clientes, como además, por sus extraordinarios efectos sobre la productividad y el beneficio. Por esta razón, las empresas y sus ejecutivos están incorporando a los

finés de sus organizaciones, nuevos conceptos cualitativos dándose cuenta que en ocasiones tienen mayor peso que los tradicionales elementos de la eficiencia cuantitativa. En México, como parte de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, ya mencionada, se desprende una estrategia particular para atender esta preocupación denominada Gobierno de Calidad con el objetivo de satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.

En consecuencia, los parámetros de desempeño para medir la gestión gerencial han tenido que ampliarse, la información relativa a la situación económica y financiera seguirá siendo determinante, pero no suficiente para evaluar la calidad de esa gestión. La auditoría operativa, nace como una valiosa y real alternativa para efectuar una auditoría con valor agregado o como una auditoría para la calidad.

La auditoría operativa se apoya en un examen crítico y sistemático que supone la aplicación del método científico en el estudio de la administración de una empresa, lo que implica la formulación de una hipótesis, su indagación, confirmación y análisis, con la finalidad de obtener evidencias suficientes, válidas y pertinentes, que una vez evaluadas, permitan la emisión de juicios objetivos y meditados sobre la materia objeto del examen.

Este examen crítico y sistemático tiene por objeto verificar la eficacia y la eficiencia de la gestión administrativa; entendiendo por eficacia el logro de las metas u objetivos definidos con antelación; por eficiencia, el empleo óptimo de los recursos de la empresa (humanos, financieros, materiales y tecnológicos). De manera que cada uno de éstos sea empleado en las condiciones más adecuadas de tiempo, modo, circunstancia y lugar.

La auditoría operativa detecta los problemas o deficiencias que aquejan en el presente a la empresa y a su vez, trata de visualizar también los potenciales, clasificándolos en generales de la organización y específicos de ciertas áreas, con el propósito de formular las medidas correctivas y preventivas, que permitan una mejora permanente de la gestión administrativa auditada.

Es procedente hacer notar que la Auditoría Operativa también se le conoce con las nominaciones de Auditoría Administrativa, Auditoría de Gestión, Auditoría Integral, Auditoría del Desempeño o Auditoría de Rendimiento.

En el caso de Barea, 2003 propone que la administración pública ha de actuar con arreglo al principio de legalidad, sin embargo no toda actuación va encaminada directamente a producir un efecto jurídico, que efectivamente debería estar sujeto a un procedimiento plenamente formalizado, sino que existen actuaciones administrativas, como es el proceso de producción de los servicios colectivos, de carácter eminentemente técnico, donde la regulación jurídica del mismo sería una barrera para conseguir la eficacia y la eficiencia.

En España se ha dado una larga marcha hacia la eficiencia en la administración pública: la orden ministerial de 1 de abril de 1967 constituye el inicio de la introducción en España de la eficiencia a través del presupuesto por programas; la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, que institucionalizó los principios de eficacia y eficiencia en la asignación y gestión de recursos, la orden de 11 de abril de 1989, que estableció un sistema de seguimiento de objetivos. En la práctica el nuevo sistema implantado no ha cumplido las finalidades que se le asignaron debido a que la organización de la administración no es la adecuada, el sistema de gestión está obsoleto y los recursos humanos no se encuentran integrados en la nueva cultura que supone una dirección por objetivos.

Ha continuado todo el proceso de gestión presupuestaria dentro del esquema clásico de gestión de medios, 35 años de larga marcha, sin que el concepto de eficiencia haya calado en la gestión de la administración pública; lo importante ha sido el proceso y no el producto a obtener por la combinación de factores productivos, las tensiones no se producen en la determinación y control de los resultados, sino sobre la legalidad de la actuación.

Barea, 2003 señala que de acuerdo a la edición sobre el tema en los Papeles de Economía Española, número 41 con el título La Eficacia del Gasto Público y las Necesidades de la Economía Española, se llega a la conclusión de que para el periodo 1970-1978 el costo estimado de los servicios públicos era un 42,6% superior al que se generaría utilizando los mismos recursos en el sector de servicios privados. Dicho exceso de costo era debido, en el 18,28%, a la mayor retribución del factor trabajo, y en el 24,3%, a la menor eficiencia en el uso de los recursos. Para el periodo 1996-1998 aparece en Cuadernos de Información Económica, consigna Barea, 2003 un recuadro gráfico mostrando una tabla de medición de la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas, llegando a la conclusión de que España presenta un exceso de costo público frente al sector privado del 27,4%. Para corregir este exceso, es necesario separar claramente, dentro de las administraciones públicas, la función de regulación de la de producir servicios de no mercado, lo que supone establecer una clara distinción entre la provisión y la producción de los servicios colectivos. Junto a estos condicionantes, que son básicos, la eficacia y la eficiencia en la administración pública sólo se conseguirá creando una nueva administración, no reformando determinadas áreas, sino con una reforma estructural de la misma, es decir, modernizando la administración.

Desde la década de los setenta, Francia, Reino Unido, Italia, Suecia, Canadá, EE UU y, últimamente, Nueva Zelanda, han introducido reformas en sus administraciones públicas para conseguir una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos. En 1999 la OCDE abrió un debate sobre la cuestión a través del coloquio Construir Hoy Día la Administración del Mañana.

Durán, 2004 coincide plenamente con el planteamiento de Barea 2003 y con los estudios de la OCDE al proponer la NAP, una Nueva Administración Pública. En México, afortunadamente va en el sentido correcto, tal vez no a la

velocidad deseada. Prueba de ello, es que México ya desde hace varios años cuenta con el presupuesto por programas e inclusive se puso en marcha la Nueva Estructura Programática (NEP), que asocia los recursos asociados a los programas con los objetivos y metas a alcanzar que por no ser tema de la investigación no se profundiza más. También, reconoce la actual administración la necesidad de trabajar en relación con la eficacia y la eficiencia con la que se prestan los servicios públicos al ciudadano/cliente y de tomar las primeras acciones para aliviar la carga regulatoria que le es aplicable, como en el caso de los procesos de adquisiciones. Con este propósito se introduce dentro de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno dos estrategias, de las seis de que se compone, para atender esta necesidad:

- Gobierno de calidad, que no es otra cosa que satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se le brindan, y
- Gobierno con mejora regulatoria, que consiste en garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez, en dos palabras: con eficacia y con eficiencia

Echandi, 2004 funda su análisis en las quejas que constantemente externa el ciudadano/cliente por las omisiones de respuesta a gestiones presentadas, la inacción institucional, la ineficacia en las actuaciones administrativas, o el maltrato ciudadano. Ante tal experiencia intenta definir parámetros que puedan servir a la administración pública para que realice una gestión respetuosa de los derechos de los habitantes.

Pero ¿qué tipo de gestión administrativa se pretende promover? Se trata de una gestión que vaya encaminada a cumplir con uno de los derechos humanos concebidos modernamente tal cual es el derecho humano a una buena administración, entendido éste como la forma en que las instituciones públicas manejan los asuntos públicos, administran los recursos y garantizan el respeto de los derechos humanos, libre de abusos y corrupción y con la debida observancia del ordenamiento jurídico.

De esta forma, una buena administración pública se caracteriza por ser eficiente, eficaz, respetuosa del ordenamiento jurídico, justa, participativa y transparente. Todos y cada uno de estos elementos deben guiar la labor diaria que realizan los servidores públicos. El control de la gestión administrativa le corresponde en primera instancia a los propios servidores públicos, en tanto su condición les exige mantener una actitud vigilante de que la administración pública como un todo que es, cumpla de cara al ciudadano/cliente, su obligación de satisfacer las necesidades para las que fue creada.

Son los servidores públicos los primeros llamados a ejercer esa labor fiscalizadora de su propio trabajo y el de otros, a fin de estar ante una gestión que responda en tiempo a las pretensiones de los ciudadanos/clientes, con una respuesta efectiva y

que además obedezca a procesos administrativos transparentes y ajustados a lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Lamentablemente no siempre los funcionarios públicos responden a los deberes que conlleva su naturaleza, siendo necesaria la existencia de instituciones y órganos de control que permitan una vigilancia efectiva del accionar de la administración.

Por otra parte, las auditorías internas surgen como esas instancias fiscalizadoras de la gestión administrativa y garantes del cumplimiento de los principios de una buena administración. En ese sentido, se convierten en colaboradoras para la administración, siendo que con su labor contralora le permite dirigir su accionar de forma respetuosa del ordenamiento jurídico. No obstante, es claro que el deber encomendado a las auditorías internas genera a su vez una gran responsabilidad por parte de las mismas, en tanto su labor debe ser hecha de una forma responsable, cumpliendo con las especificaciones exigidas y con la misión de cumplir también en su labor con los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad.

En México, desde la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, en 1984, se inició este esfuerzo con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) pasando por diversas denominaciones hasta la actual de Secretaría de la Función Pública (SFP).

En su esquema de operación contempla la recepción de quejas y denuncias del ciudadano/cliente, en contra de servidores públicos deshonestos, pero también en contra de aquellos que no cumplen con su responsabilidad. El proceso, por ley, inicia con dar de alta en el sistema la queja o denuncia además de la obligación de realizar una investigación del asunto, manteniendo informado al quejoso o denunciante sobre el avance de la misma, y concluye con la determinación de responsabilidades, en su caso, a cargo de servidor público acompañada de la apertura de un procedimiento administrativo al término del cual, se emite una resolución que puede ser absolutoria o con sanción, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así mismo, dentro de la estructura de la SFP, viene operando una Coordinación de Órganos Internos de Control y Vigilancia que agrupa y como su nombre lo dice, coordina las actividades de los alrededor de 252 Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, que operan en todas las dependencias y en la mayoría de la entidades de la administración pública federal además de los Comisariatos por cada uno de los Sectores que intervienen dando seguimiento activamente, en los Comités de Control y Auditoría (COCOA), en el caso de la dependencias y en los Órganos de Gobierno para el caso de la entidades, a la operación y cumplimiento de la metas y objetivos, a través del presupuesto asignado para un año dado, a cada dependencia o entidad.

De esta forma, una buena administración pública se debe caracterizar por ser eficiente, eficaz, respetuosa del ordenamiento jurídico, justa, participativa y transparente. Todos y cada uno de estos elementos deben guiar la labor diaria que realizan los servidores públicos. Sin embargo, esto no tiene ningún sentido si el ciudadano/cliente no lo percibe de esta manera.

El reto de hacer a la administración pública más eficaz y eficiente no es tarea fácil y debe ir acompañada de una buena dosis de innovación valiente e imaginativa. En palabras del presidente Fox, 2003 “uno de los ingredientes fundamentales de la nueva gobernabilidad es el buen gobierno. Un gobierno cercano a la sociedad, siempre dispuesto a escucharla; un gobierno totalmente respetuoso de la legalidad, honesto transparente y eficiente; pero ante todo, un gobierno consciente de su misión de fomento del desarrollo humano y social como base para lograr una sociedad más justa y próspera”.

La preocupación existe y persiste a nivel mundial. Así lo demuestran las cumbres realizadas sobre el tema desde 1999 organizadas durante el gobierno de Al Gore, ex vicepresidente de Estados Unidos y la facultad del Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y las reuniones internacionales, subsecuentes a ésta en países como: Brasil Italia, Marruecos y en noviembre de 2003, en México. Para algunos, la innovación significa reformar una vieja burocracia en el contexto de un Estado recientemente democrático; para otros, supone una lucha total contra la corrupción y, para otros más, el reto consiste en modernizar burocracias grandes y anticuadas y llevarlas a la era de la información. No importa cuál pueda ser la razón, lo cierto es que la innovación gubernamental representa un fenómeno global, mundial.

Para México, bajo esta perspectiva le implica que combatir con toda la fuerza. Con toda la capacidad y la imaginación posibles apoyado en servidores públicos comprometidos, profesionales y con un alto espíritu de servicio que los mueva a hacer de la administración pública, una administración eficaz, eficiente, honesta y transparente a partir de una rendición de cuentas oportuna y confiable que le permita alcanzar, en el corto plazo, un alto grado de reconocimiento por parte del ciudadano/cliente.

Partiendo de la base de que no hay acción administrativa sin actores, la eficacia y la eficiencia de la administración, no depende del éxito de un área funcional específica sino del ejercicio de una coordinación equilibrada, entre las funciones administrativas y el adecuado funcionamiento de las áreas operativas básicas.

Es por ello, que es indispensable voltear nuevamente hacia la detección de las necesidades y expectativas del ciudadano/cliente y buscar opciones para que el servidor público se convierta en un facilitador para brindar la prestación satisfactoria de un servicio ajustando las técnicas empleadas en el proceso administrativo a las situaciones privativas de la administración pública y sus

procesos bajo un nuevo paradigma que se focaliza en dos niveles, que van directamente relacionados con la prestación del servicio ofertado:

- El ciudadano como cliente externo del proceso y beneficiario directo del servicio prestado
- El empleado operativo como cliente interno y prestador directo del servicio

En la figura siguiente, se describen esquemáticamente los efectos del cambio del paradigma en mención:

Figura 18

EFFECTOS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

<u>Variables de Diferenciación</u>	<u>Admón. Pública Tradicional</u>	<u>Nueva Gestión Pública</u>
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de las normas (jurídica o técnica).	Búsqueda de <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia • Eficacia • Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante, Unilateral	Modesto, Participativo
Base de la legitimidad	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-Sociedad
Naturaleza u Dinámica del Aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución. Excepcionalmente bienes y servicios producto de un Estado paternalista (Sistema abierto).
Estructura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical, jerarquizada • Alta formalización, estable • Roles definidos. • Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontal • Flexible • Roles Cambiantes • Por proyectos, equipos, matricial
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de Dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa.
Sistema de Evaluación	Control normativo	Evaluación de Impacto Evaluación del desempeño

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique. 1997.

Para los países que desean avanzar en el mercado global, la innovación, como medio para hacer administraciones públicas más eficaces y más eficientes, se ha vuelto tan importante como en el sector privado. Y así continuará. Es responsabilidad de todos los servidores públicos, no importando jerarquías ni escalafones, actuar en consecuencia.

Para el caso de México, el modelo de administración pública que había desarrollado el gobierno hasta antes del año 2000 se vio enfrentado a una población exigente de resultados por parte de aquellos a quien en su oportunidad habían confiado su voto para que tomara las riendas de la dirección de la función pública en pro del bienestar de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, el entorno de escasez, desempleo, inflación y demás variables endógenas y exógenas, fortalecieron su conciencia política y de valorización del poder que conlleva su voto. Ahora, la sociedad mexicana pide eficiencia en la gestión de las autoridades y

quiere ver los resultados reflejados directamente en el incremento de su nivel de calidad de vida..

4.4 Las adquisiciones en el IPN a la luz del desarrollo organizacional. Un breve análisis

Desde el punto de vista del Desarrollo Organizacional (DCO), en la última mitad del siglo XX, y más aún en el inicio del nuevo milenio, los gobiernos se han visto presionados para responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a la creciente complejidad y al cambio de sus ambientes globales. En este orden de ideas, ha sido preocupación de los gobernantes, que los servidores públicos de la administración pública federal (APF) desarrollen sus funciones no sólo con efectividad, eficacia y eficiencia, sino con transparencia y estricto apego a las normas que regulan entre otros, los procesos de adquisiciones, en sus diferentes modalidades, con una amplia conciencia y comprensión de las responsabilidades y obligaciones que tienen ante la sociedad.

Desde una perspectiva del Desarrollo Organizacional (DO), que surge en los años sesenta en los Estados Unidos de Norte América cuando un grupo de científicos sociales desarrolló un trabajo para hacer énfasis en el desarrollo planeado de las organizaciones. Como un complejo conjunto de ideas respecto del hombre, de la organización y del ambiente, orientado a propiciar el crecimiento y desarrollo según sus potencialidades. Su origen lo constituye la teoría del comportamiento y los estudios que sobre la dinámica de grupos y modificación del comportamiento grupal, se venían realizando por diversos investigadores de la época.

El DO, en términos amplios es todo cambio planeado. Es un proceso planeado de modificaciones culturales y estructurales, aplicado a una organización que visualiza una serie de tecnologías sociales, de tal manera que la organización quede habilitada para diagnosticar, planear e implementar esas modificaciones con asistencia externa o sin ella. Implica el cambio de las actitudes, los valores, los comportamientos y la estructura de la organización, de tal suerte que le permita a la organización de que se trate, mercados, tecnologías, problemas y desafíos que surgen constantemente en progresión constante. Así mismo, el DO conlleva aumentar la eficacia y la eficiencia de la organización desde el momento que visualiza a la organización como un todo, como un sistema que involucra los efectos del ambiente interno y externo que modifican o alteran al sistema.

El DO, es el resultado práctico y operacional de la teoría del comportamiento orientada hacia el enfoque sistemático. Su origen se puede atribuir a la dificultad de operacionalizar conceptos de las diversas teorías sobre la organización vigentes hasta esta fecha y en las que hoy por hoy, se nutren muchas de las organizaciones.

Sin embargo, los cambios cada vez más frecuentes y a mayor velocidad en términos de tecnología, comunicaciones, el fenómeno de la globalización, con la

consecuente eliminación de fronteras, entre otros, ha hecho que las organizaciones se tengan que adaptar. En una palabra, tengan que cambiar. Pero un cambio con visión, en materia de medio ambiente que rodea a la organización; dinamismo y flexibilidad para sobrevivir a un ambiente cambiante y dinámico.

Lo anterior, se resume en dos palabras: innovación y capacidad de adaptación. Esta concepción cobra especial relevancia si consideramos que el objetivo de toda organización debe ser crecer y desarrollarse. Para ello, requiere de una estrategia de cambio:

- Cambio evolutivo.- Se refiere a un cambio mínimo dentro de las expectativas de manera moderada privilegiando el reforzamiento de las soluciones sólidas y eficientes y por el contrario, abandonando las soluciones débiles y deficientes.
- Cambio revolucionario.- Es un cambio rápido, intenso por lo que rechaza las antiguas expectativas e introduce en su lugar, nuevas.
- Desarrollo sistemático.- Implica el desarrollo de modelos explícitos en cuanto a lo que la organización es, respecto de lo que se estima debería ser y presume el desarrollo de una estrategia que conduzca a la organización por el camino que le permita llegar, en un tiempo razonable y con el menor desgaste posible, al nuevo estado del deber ser.

El DO, ha cobrado nuevamente fuerza al ser una alternativa viable, democrática y participativa, términos hoy más que nunca vigentes y reconocidos por la actual administración, para la renovación y revitalización de las organizaciones en general, y la administración pública federal no debe ser la excepción.

Es una herramienta efectiva para aumentar la eficacia y la eficiencia de la organización desde el momento que visualiza a la organización como un todo, como un sistema que involucra los efectos del ambiente interno y externo que modifican o alteran al sistema y considerando que todo problema que se pretende abordar, en esta ocasión desde un punto de vista de la aplicación del DO, en un órgano desconcentrado de la administración pública federal denominado el Instituto Politécnico Nacional (IPN), en primer término es necesario enmarcar la problemática que se observa y enfrenta el Instituto, desde puntos de vista de diferentes investigadores, interesados en el tema así como a diversas instancias oficiales, a nivel nacional e internacional.

En una época en que los recursos fiscales son finitos y escasos y las necesidades, en materia de bienes y servicios, son infinitas hoy más que nunca es indispensable que los servidores públicos responsables de ejecutar los procesos de adquisiciones, lo hagan con la mayor eficiencia, transparencia y con apego al marco regulatorio que les es aplicable. Bajo este contexto, es indispensable promover la eficiencia cumpliendo con el marco regulatorio que le es aplicable al procedimiento de adquisiciones y buscando además las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto a precio, calidad y oportunidad.

En este sentido, la realización de auditorías con la consecuente determinación de observaciones ha motivado que se emitan nuevas normas y disposiciones en adición a las ya existentes, lo que puede afectar aún más los márgenes de eficiencia de la gestión operativa. Acciones como ésta, lejos de resolver la situación vienen a complicarla al agregar al marco regulatorio obligatorio nueva normatividad inclusive, en ocasiones todavía más rígida. Para contrarrestar este efecto se han venido adoptando medidas pero hasta ahora han sido insuficientes.

Particularmente, las áreas de adquisiciones se han convertido con el tiempo, en áreas que demandan servidores públicos con un alto grado de especialización en la materia, con un conocimiento profundo del marco regulatorio que le es aplicable a la función y preferentemente con experiencia previa, en estas áreas. Cumplir actualmente con todos y cada uno de los pasos, tiempos y requisitos que establece el actual marco regulatorio es materialmente imposible.

La disyuntiva que enfrentan hoy por hoy los responsables de comprar en la administración pública federal es atender los requerimientos de las áreas y comprar, aunque el cumplimiento de la normatividad no sea exhaustivo o por el contrario, no comprar hasta en tanto no se tenga la certeza de haber cubierto estrictamente todos y cada uno de los puntos que señala la norma para cada proceso a riesgo de generar parálisis, provocar el atraso o incumplimiento de metas y objetivos que al final se traducen en desfases del Programa Nacional de Desarrollo que a su vez, afecta al último eslabón de esta cadena, pero primero en importancia, el ciudadano.

Luego entonces, es importante buscar alternativas de cambio viables que permitan hacer frente a una problemática sensible que existe y persiste en la administración pública federal en general y en el IPN, en lo particular.

En México, por muchos años se ha arraigado una cultura en la toma de decisiones de los servidores públicos de poca flexibilidad; altamente centralizada; bajo un esquema sobrerregulado y fuertemente coercitivo que inclusive, ha propiciado la aversión a decidir ante el temor de ser sancionado.

Sin embargo, paradójicamente en reacción a las constantes auditorías de que son objeto las áreas de adquisiciones, su postura ha sido generar y emitir nuevas normas y disposiciones para evitar reincidir en el error, dejando a un lado la necesidad de simplificar sus procesos internos. Las dependencias denominadas globalizadoras, Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, generan el 80% de la normatividad que regula la operación y funcionamiento de la administración pública federal. El resto de la normatividad es producida por cada Sector; por el legislativo quien regula, de manera suprema, la operación y funcionamiento de todas las dependencias federales, entidades y organismos públicos.

Como ya se comentó, Peña Cruz Ma. del Pilar, 1999, señala otro elemento que puede llegar a influir en la problemática que se plantea, el relacionado con la

discontinuidad administrativa en el sector público al constituirse ésta, en un elemento que puede llegar a distorsionar la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones motivado por el desconocimiento del marco regulatorio aplicable, por parte de los servidores públicos entrantes.

En México, ya se cuenta con una Ley del Servicio Profesional de Carrera vigente desde de 2004. Sin embargo, hoy por hoy, en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública se continúa retirando a servidores públicos con años de experiencia, no nada más en el tema de las adquisiciones sino en otros muchos, al amparo de una figura alterna a la propia ley denominada “servidores públicos de libre designación por seis meses”. En administraciones anteriores, especialmente a finales-principios de sexenio, se daba una gran movilidad de servidores públicos pero con una característica que hoy se ha perdido: eran equipos de trabajo completos con amplia experiencia en el servicio público lo que hacía que la experiencia se reciclara. Hoy en día cada cambio implica una curva de aprendizaje muy prolongada que la propia dinámica de la administración no lo permite.

La influencia del marco regulatorio, no nada más se manifiesta al interior del órgano desconcentrado objeto de estudio, sino que también se traduce en un riesgo para la empresa privada que participa en licitaciones del sector público debido a la rigidez de la ley. Muestreos estadísticos a partir del número de licitaciones efectuadas en 2002, corroboran que efectivamente la normatividad y particularmente su complejidad y rigidez, constituye un riesgo importante para las empresas participantes. De la muestra determinada a partir de un universo de estudio de 37,000 personas, sin importar si la empresa que se representa es una persona moral o si es una física, el 65% de los encuestados perciben un riesgo por la aplicación de la normatividad, Reyna Arellano, José María, 2003.

Bajo este contexto, es comprensible que un órgano desconcentrado como el IPN, y en general las dependencias y entidades de la administración pública federal, trabajen “a la defensiva” preocupados más por satisfacer una norma que amenaza constantemente con paralizarlos más y hacer “auditables” los procesos de adquisiciones. Sin embargo, en más ocasiones de las deseables, los Órganos Internos de Control determinan observaciones y peor aún, abren en muchas de las ocasiones procedimientos administrativos con sanciones que pueden ir desde amonestación privada hasta inhabilitación por 20 años o más, con independencia del daño patrimonial que se les pueda llegar a fincar.

En un escenario como el descrito, por su propio peso cae que los esfuerzos para aliviar la sobrerregulación es indispensable multiplicarlos y la generación de normas complementarias reducirla a su mínima expresión. Esta es una tarea todavía pendiente a cargo de los Comités de Mejora Regulatoria creados con este fin, en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Hay que recordar que a más regulación no necesariamente es menos corrupción sino por el contrario, se considera que se ha convertido en uno de sus detonadores más importantes y esparcidos que inclusive forma parte del mapeo de riesgos que

realizan año con año, todos los Órganos Internos de Control en las dependencias, entidades y organismos públicos.

Derivado de la problemática enunciada, surge la duda de determinar, si el marco regulatorio incide en la eficiencia, entendida ésta como las mejores condiciones disponibles en cuanto costo, calidad, oportunidad y cumplimiento razonable del marco regulatorio y en su caso, determinar las causas que obstaculizan la eficacia con que se ejecutan los procesos de identificar las adquisiciones para estar en condiciones de visualizar opciones viables para optimizar esta relación.

En el sistema jurídico positivo mexicano, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la obra legislativa que consagra las bases para la organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal. La doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de cuatro formas diversas: la centralización; la desconcentración; la descentralización; las empresas de participación estatal y hasta hace poco aún, los departamentos administrativos.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos. Los organismos desconcentrados dependen en todo momento de la Cabeza de Sector a la que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central. Los organismos desconcentrados dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte. Por lo tanto, la desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito. Luego entonces, el organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria, Espinoza, 1986.

No obstante el otorgamiento que la ley hace de dicha autonomía técnica y presupuestaria, es parcial, ya que el organismo carece de capacidad jurídica además de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que éste le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende.

Respecto a las facultades administrativas que son otorgadas al organismo administrativo, éstas pueden ser, en todo momento, desempeñadas directamente por el órgano central del cual depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al órgano desconcentrado.

Para responder con mejores resultados, mayor productividad y eficiencia a las necesidades de la ciudadanía, de la empresa así como al interior de las dependencias, entidades y tomando en cuenta que la organización sujeta a estudio es un órgano desconcentrado de la administración pública federal, habría que pensar en un cambio evolutivo y un cambio revolucionario:

- ✓ Así las cosas para lograr un aumento en la eficacia y eficiencia con que se realizan las adquisiciones en el IPN sería indispensable buscar la flexibilidad, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de procesos como el de adquisiciones además de aliviar la sobrerregulación, que experimentan de cerca los ejecutores del gasto y que se traduce en subejercicios, desabasto, falta de cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos con el consecuente impacto en el cumplimiento de metas y objetivos así como en muchas de las ocasiones, inclusive la aplicación de sanciones administrativas.
- ✓ Bajo este contexto, habría que buscar nuevos esquemas regulatorios que sin perder transparencia, permitan al IPN realizar sus adquisiciones con eficacia y eficiencia entendida ésta como el acceso a las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto a precio, calidad, oportunidad y cumplimiento razonable del marco regulatorio.
- ✓ De igual forma, sería fundamental acelerar el paso en la consolidación de la Agenda de Buen Gobierno; de una Normateca única y la actuación obligatoria, permanente, generalizada y efectiva de los Comités de Desregulación.
- ✓ Para tener un parámetro con el cual medir hasta donde se está tendiendo a una verdadera desregulación que conlleve a una real simplificación de los trámites, también habría que comenzar a reflejar los costos asociados a la sobrerregulación así como el costo de oportunidad respecto de la eficiencia con que se ejecutan los procesos.
- ✓ En adición, se tendría que empezar a acuñar el término de "gestión", para romper la tradición que entraña el concepto de administración y facilitar el afrontar los cambios y reformas necesarios para alcanzar los objetivos del IPN con eficacia y, más aún, con eficiencia. Esto último es el gran reto del sector público.
- ✓ Un cambio que ya no es posible postergar se concentra en la reducción del gasto sin disminuir el nivel de servicios públicos. Esto es traer de nuevo a colación la preocupación por el déficit y el control del gasto público.
- ✓ De igual manera, es necesario prestar atención a la adaptación de los sistemas a las nuevas necesidades de información que exigen las modernas técnicas de gestión. Es por ello, que habrá que comenzar a considerar que cualquier valoración que quiera hacerse debe tener en cuenta su validez como instrumento para la toma de decisiones, el control y la evaluación. En la actualidad, el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones en el conjunto de la administración pública federal y en términos de

fiscalización, sólo han servido para valorar la legalidad de las actuaciones públicas mas que para apoyar la eficacia y la eficiencia con la que se ejecutan los procesos de adquisiciones.

- ✓ No es de importancia menor, fortalecer la práctica en la evaluación buscando su adopción y adaptación por parte de los propios funcionarios que han de aplicarla. Esto permitirá determinar si una actividad es eficaz y/o eficiente. Es decir, conocer en cada momento y por cada actividad o política pública, qué objetivo persigue o para qué se realiza; plan de realización; qué inputs se utilizan; cuánto cuestan; cómo se financian y el costo de financiación; grado de realización hasta el momento, esto es cuánto se ha hecho.
- ✓ Es hora de iniciar a medir los resultados a partir de la evaluación de la eficacia, eficiencia y calidad con la población objeto a la que van dirigidos los servicios y no nada más desde la perspectiva del cumplimiento de las metas y objetivos.
- ✓ También es tiempo de introducir técnicas de evaluación fundamentalmente a través de la construcción de indicadores de gestión que por ser más sencillos se aplican de forma más generalizada, para valorar la eficacia, eficiencia y calidad, en términos de resultados en lugar de outputs, buscando minimizar costos (value for money) con una nueva orientación de la actividad pública hacia el cliente.
- ✓ Asimismo, hay que promover reformas tendientes a mejorar la calidad de los servicios, buscando eficiencia y satisfacción en los usuarios y de que los funcionarios asuman una responsabilidad directa de los servicios que prestan enfocando la mejora en la eficacia, eficiencia y calidad del servicio como un medio de reducir costos, o hacer más con menos, asegurándose de que deje ser tan solo una expresión, por cierto muy socorrida particularmente en esta administración.
- ✓ Es menester aumentar la legitimidad y transparencia del gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y un aumento de la igualdad de acceso de los ciudadanos a dichos servicios y explorar el abanico de las nuevas posibilidades tecnológicas que permitan mejorar la calidad de los servicios.
- ✓ Preparase para absorber las rápidas transformaciones que experimentan hoy día las sociedades, para convertirse en el eje de comunicación y mediación entre los ciudadanos a través de la renovación de la administración para que se conviertan en factor estratégico y se legitime ante la sociedad por los servicios que le presta, por atender las expectativas de ciudadanos y usuarios, por contribuir a la mejora de las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos y de las empresas, y todo ello con la mayor eficacia y eficiencia, así como por medio de la transparencia y participación de los ciudadanos.
- ✓ Además, es necesario considerar la implementación de una gestión eficaz, eficiente y de calidad por medio de la aplicación de políticas públicas tales como:

El liderazgo público

La permanencia de los directivos públicos

Directrices, criterios y orientación a resultados

- ✓ Combatir la discontinuidad administrativa en el sector público por ser ésta, un elemento que distorsiona la eficacia y la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones motivado por el desconocimiento del marco regulatorio que les es aplicable, por parte de los servidores públicos entrantes.

Los principios que sustentan una gestión eficaz, eficiente y de calidad son perfectamente asumibles y compatibles con la actuación de la administración pública. Sin embargo, a nadie escapa que sus organizaciones poseen unos rasgos distintivos, frente a las empresas que configuran el sector privado.

Los elementos que diferencian y, a la vez, caracterizan a la organización pública, entendida ésta como cualquier institución, servicio o sistema que se encuentra bajo la dirección política del gobierno electo (federal, estatal o municipal), presentan una estrecha relación con algunos de los criterios tales como:

- 1) Implementación de las políticas públicas: el liderazgo.
- 2) Perfil de los empleados públicos: motivación y capacitación
- 3) Naturaleza de los destinatarios de la acción administrativa: ciudadano/cliente.

Estos tres factores son determinantes pero no suponen, en modo alguno, que no sea posible la renovación en la administración pública, si se logran extraer las mayores potencialidades con el fin de orientar las acciones de mejora y facilitar su aplicación.

Las áreas de oportunidad aquí esbozadas van aparejadas de un cambio con ciertas consideraciones:

- ✓ El cambio no puede verse como un episodio independiente del contexto, los procesos y la historia de la organización
- ✓ El cambio, es en realidad una gran cantidad de cambios simultáneos
- ✓ El cambio es un proceso durante el cual los objetivos mismos del cambio pueden ser reexaminados, cambiados o incluso abandonados
- ✓ El cambio es largo, puede inclusive durar varios años

Para que se dé el cambio, a veces hay que propiciarlo o inducirlo. Sin embargo, todo cambio debe ser medido a la luz de la siguiente fórmula:

Figura 19 **Fórmula del Cambio**

$$\text{Costo de cambiar} \leq (IXVXP)$$

En donde:

I= insatisfacción

V= Visión

P= Proceso

Fuente. Sioli Alejandro, Luis, 2004.

Esto implica que en la medida de que alguna de las variables sea cero o tienda a cero, la probabilidad del cambio también será muy baja cuando se dice que hay que incidir en alguna de las variables para modificarla y propiciar el cambio de manera artificial. En otras palabras sacar a la situación o a la persona de la “zona de confort” para propiciar el cambio. El cambio que implica un DO no es nada fácil y menos en el sector público. Sin embargo, el eje rector de la gobernabilidad democrática entendido éste como el binomio conformado por la toma de decisiones y la capacidad orgánico-técnico-funcional que dé como resultado la producción de bienes y la generación de servicios para satisfacer las necesidades de la sociedad es indispensable por lo que ha llegado la hora de actuar en consecuencia.

En este orden de ideas y para concluir es evidente que el ciudadano/cliente hace escuchar y sentir su voz cada vez con más fuerza, por lo que llegó la hora de considerar dentro de la Nueva Administración que plantea Durán, 2004, el nuevo perfil del servidor público. Un servidor público que actúe en consecuencia volviéndose un eficaz y eficiente administrador en un entorno de austeridad y estricta disciplina en el ejercicio del gasto, así como garante de una toma de decisiones acertada, precisa y oportuna, capaz de evaluar las interrelaciones de todos los factores endógenos y exógenos a considerar pasando por una integridad y ética pública, a toda prueba.

4.5 Reflexiones finales

Está claro que no es posible ni adecuado utilizar indistintamente efectividad, por eficiencia o eficacia o viceversa y menos aún introducir estos elementos sin ningún cuidado ni precaución en discursos, misiones, visiones, notas informativas, oficios y manuales de organización o de procedimientos como estribillo o como una frase para complementar o cerrar una idea, ya que cada uno tiene su propia acepción y alcance y son conceptos distintos entre si.

Son complementarios entre si e implican una escala ascendente. Estos es, efectividad simplemente estará presente siempre que haya capacidad de respuesta a una exigencia, sin establecer la calidad o características de la misma. Se sube en

un nivel en esta escala cuando se habla de eficacia ya que involucra no nada más dar respuesta a una exigencia sino atenderla, alcanzar el logro del objetivo. Sin embargo, tampoco establece condicionantes para este logro.

En el siguiente nivel de esta escala está la eficiencia. Esto implica alcanzar un objetivo pero necesariamente cumpliendo ciertos requisitos establecido para la eficacia pero ahora sí, a partir de ciertos parámetros como son: involucrar el mínimo de recursos; energía y tiempo.

Para estar en este nivel de la escala, ya no basta con dar una respuesta a una exigencia, como lo es el requisito establecido para la efectividad. Tampoco es suficiente que esa respuesta a una exigencia se traduzca en el logro de un objetivo. Alcanzar el nivel de eficiencia implica necesariamente que se dé la conjunción de los dos primeros niveles, efectividad y eficacia además de buscar que los recursos, energía y tiempo involucrados sean los mínimos. Solo así, se puede hablar de eficiencia.

Finalmente, cuando esta armonía y complementariedad entre efectividad, eficacia y eficiencia se da entonces se empieza a tocar la puerta de un nuevo término que se denomina calidad.

Haciendo un gran paquete a partir del último nivel de esta escala, con base en el análisis Metcalfe y Richards recogido por Valiño, 2004 da entrada a la gestión, y para efectos de la administración pública lo que se conoce como gestión pública, que corresponde al procesamiento de información, dividido entre reunir información, transmitirla, analizarla, almacenarla, liberarla y finalmente emplearla en la toma de decisiones, el control y la evaluación. Es decir, dado que la calidad de la gestión pública en la práctica está condicionada a una incipiente adopción de sistemas de planeación y particularmente de evaluación para medir de manera seria la efectividad, eficacia así como eficiencia con la que se logran los objetivos. En una palabra, la calidad de la gestión pública.

Las técnicas de evaluación que están dentro de esta línea se basan fundamentalmente en el uso de indicadores de gestión que por ser más sencillos se aplican de forma más generalizada, para valoraciones de eficacia y las técnicas de utilización de funciones de costo o producción que buscan minimizar los primeros o maximizar los segundos o hallar las desviaciones frente a un modelo dado para valoraciones de eficiencia que por su mayor complejidad, se han aplicado para casos concretos y políticas concretas.

Es decir, traducido al campo en concreto, se trata de saber en cada momento y de cada actividad o política pública qué objetivo persigue o para qué se realiza, plan de realización, qué inputs se utilizan, cuánto cuestan, cómo se financian y el costo de financiación, grado de realización hasta el momento, cuánto se ha hecho. Sin embargo, a la hora de medir los resultados, elemento crucial a fin de poder evaluar la efectividad, la eficacia así como la eficiencia y su calidad, no sólo es fundamental determinar los objetivos sino también la población a la que van dirigidos. Esto

último, en ocasiones, también entraña sus dificultades. En algunos casos, la población objetivo es algo tan vago y general como el conjunto de la población.

Sin este proceso que es inherente a la gestión, no podría valorarse la efectividad, la eficacia así como eficiencia y luego entonces, la calidad de la actuación pública por lo que tampoco podría realizarse un control de la misma y no se podrían corregir las actuaciones equivocadas.

Los instrumentos de regulación de que dispone la administración pública enfrentan como principal problema que no están adaptados a las nuevas necesidades de información que exigen las modernas técnicas de gestión. Considera entonces que cualquier valoración que quiera hacerse debe tener en cuenta su validez como instrumento para la toma de decisiones, el control y la evaluación. En la actualidad, el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones en el conjunto de la administración pública federal y en términos de fiscalización, sólo han servido para valorar la legalidad de las actuaciones públicas mas que para apoyar la eficacia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones.

Por ello hay dificultades de adaptación de los propios funcionarios que han de aplicarlas, dificultades en la aplicación y/o cumplimiento de normas incluso cuando son obligatorias. A nivel teórico, los problemas anteriores no han impedido el diseño de fórmulas que pretenden lograr medir su calidad, aunque para esta última se recomienda esperar a un mayor desarrollo de las dos anteriores.

Por lo tanto, es imprescindible adaptar y adoptar la búsqueda de la eficacia, eficiencia y calidad, valoradas en términos de resultados en lugar de outputs, buscando también minimizar costos (value for money) con una orientación de la actividad pública hacia el cliente.

En la década de los 90, prácticamente la generalidad de los países de la OCDE (aunque con distintas fechas de arranque según países y distinta profundidad) se han embarcado en reformas tendientes a mejorar la calidad de los servicios, buscando eficiencia y satisfacción en los usuarios y de que los funcionarios asuman una responsabilidad directa de los servicios que prestan. Según manifiesta la Organización, la explicación de estas reformas se encuentra en:

- Presiones presupuestarias; enfocando la mejora en la eficacia, eficiencia y calidad del servicio como un medio de reducir costos, o hacer más con menos, expresión muy socorrida particularmente en la pasada administración.
- Una mayor exigencia del cliente que quiere mejores servicios en cuanto a sus características y en cuanto a cómo se proporcionan.
- Reconocimiento del hecho de que una mayor responsabilidad, innovación y eficiencia en el sector público mejorará la economía en general

- Presiones para aumentar la legitimidad y transparencia del gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y un aumento de la igualdad de acceso de los ciudadanos a dichos servicios.
- Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios.
- Cambios en las teorías de gestión del sector privado, consideradas como relevantes y transferibles al sector público.

Valiño, 2004, concluye diciendo que en los últimos años se han puesto en marcha reformas en casi la generalidad de países de la OCDE, y aquí hay que recordar que México es país miembro y por lo tanto sujeto y comprometido a sumarse a este esfuerzo, para mejorar la gestión pública. Estas reformas tienen como base un intento de acercamiento de la administración pública al ciudadano y la búsqueda de la eficacia y eficiencia como medios para conseguir una gestión pública de calidad que gaste menos sin reducir la calidad de los servicios, además de cumplir con el marco normativo que le es aplicable a los procesos de adquisiciones.

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, 2004 parte de la base de la necesidad de una nueva administración que absorba las rápidas transformaciones que experimentan hoy día las sociedades, para convertirse en el eje de comunicación y mediación entre los ciudadanos, en cuanto individuos que reclaman un ámbito propio de acción, y la sociedad, formada por los grupos y organizaciones en que se asocian las personas vinculada con el proceso de globalización y la introducción de nuevos comportamientos en los ciudadanos, las empresas y las sociedades en su conjunto.

Todos estos aspectos conllevan la necesidad de renovar las administraciones públicas para que se conviertan en factores estratégicos y se legitimen ante la sociedad por los servicios que le presta, por atender las expectativas de ciudadanos y usuarios, por contribuir a la mejora de las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos y de las empresas, y todo ello con la mayor eficacia y eficiencia, así como por medio de la transparencia y participación de los ciudadanos.

En este esquema el Modelo de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad –FUNDIBEQ – en su interpretación para la administración pública, proporciona una adecuada metodología para conducir a las organizaciones públicas hacia una nueva forma de administración, en virtud de las características que lo definen:

1. Supone una aproximación global: ante la complejidad del entorno en que ha de desenvolverse ahora la administración pública, caracterizado, como se ha dicho, por la globalización, las nuevas tecnologías, las necesidades de un más rápido y mayor desarrollo. El Modelo Iberoamericano tiene en cuenta todos los factores que operan en la sociedad y es al mismo tiempo flexible y holístico.

2. Los ciudadanos son lo primero: las expectativas de los ciudadanos y usuarios se convierten en el parámetro de la eficacia de las organizaciones públicas. La autoevaluación sitúa en la orientación al cliente el factor esencial de ponderación.
3. Las personas son las protagonistas: los ciudadanos se encuentran en el centro de decisión y los empleados públicos son fundamentales para prestar un buen servicio. La gestión de calidad parte de la valorización de todos los empleados y de su implicación y reconocimiento.
4. La orientación a los resultados, su medición y su comparación con los esperados por parte de las organizaciones y sus clientes es la base de la autoevaluación. El examen que se realice determinará, cuáles son los puntos fuertes y las áreas de mejora de cada organización.

Los principios que sustentan una gestión eficaz, eficiente y de calidad son perfectamente asumibles y compatibles con la actuación de la administración pública. Sin embargo, a nadie escapa que sus organizaciones poseen unos rasgos distintivos, frente a las empresas que configuran el sector privado.

Una gestión eficaz, eficiente y de calidad presupone el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas. Algunos ejemplos de estas políticas públicas son:

El liderazgo público

Es conocido que el liderazgo efectivo de los máximos responsables de una organización constituye un factor imprescindible para su mejora y lograr opere con eficacia y eficiencia.

Por líderes de una organización pública se debe entender a los miembros de su equipo ejecutivo (subsecretarios, directores generales, directores, jefes de departamento) que tienen responsabilidad ejecutiva en el desarrollo de la actividad diaria para alcanzar, con eficacia y eficiencia las metas orientadas al ciudadano en general, y del cliente en lo particular, en equilibrio con los objetivos políticos o con los intereses de otros sectores afectados.

En la administración pública, al formar parte del sistema político de un país, el proceso decisional y de gestión de las políticas y programas públicos no responde al modelo racional teórico propio del sector privado, por lo que en la práctica el liderazgo en el sector público presenta dos vertientes: la política y la gerencial.

En el entorno de actuación de los líderes públicos, la delimitación del liderazgo organizacional sólo adquirirá virtualidad si se *incorpora a la agenda gubernamental* la necesidad de renovar la administración y mejorar los servicios que presta bajo los principios de la eficacia, eficiencia y calidad.

El progreso y evolución general de países como México está permitiendo contar

con políticos con más madurez y preparación para la gestión de los asuntos públicos, misión de la que también forma parte la rendición de cuentas ante los ciudadanos por la ejecución de las políticas públicas en que han depositado su confianza. En este sentido, una gestión de calidad es un instrumento valioso para facilitar el control político y ciudadano.

La permanencia de los directivos públicos

Como lo señala Peña Cruz Ma. del Pilar, 1999 el sistema en la administración pública produce una rotación de sus directivos mayor que en las organizaciones privadas, lo que puede afectar a la continuidad en el desarrollo de las políticas y programas y, especialmente, los de calidad, que por su propia naturaleza requieren un impulso sostenido. En este contexto, los altos funcionarios y gestores directivos difícilmente asumen una voluntad convencida para desencadenar y mantener acciones de mejora de los servicios derivadas de las decisiones políticas lo que se traduce en ineficacias e ineficiencias.

La progresiva profesionalización de la función directiva, vinculada al desarrollo de la carrera administrativa, constituye una medida necesaria para que se vaya formando un núcleo directivo, técnicamente preparado y más estable, que posibilite la continuidad de las acciones y la incorporación de las mejoras extraídas de la experiencia.

Asimismo, la confianza, la delegación y el facultamiento expresos conferidos a los líderes de las organizaciones públicas, así como la revisión y mejora de la efectividad de su propio liderazgo fortalecerá su certeza sobre la permanencia y consolidación de las actuaciones emprendidas.

Ausencia de directrices, disparidad de criterios y falta de orientación a resultados

Normalmente en la administración pública no se encuentra una asignación nítida y específica de funciones directivas ni un proceso articulado de toma de decisiones que integre de manera armónica la definición de las políticas públicas y su despliegue estratégico y operativo. Esta situación origina la disparidad de criterios y el empirismo de los funcionarios responsables de la ejecución de las políticas y conduce a la búsqueda de resultados a corto/mediano plazo, aparentemente visibles y rentables, pero ajenos a una coherente planificación estratégica y a las mínimas normas de eficiencia.

La implicación de los empleados públicos

La importancia de que una gestión eficaz, eficiente y de calidad confiere a las personas que integran una organización y cómo la gestión y desarrollo de los empleados públicos, debe inducir a las organizaciones públicas, a impulsar y explicitar una nueva Gestión de los Recursos Humanos, que incorpore otros factores clave y así optimizar el potencial de las personas y su rendimiento en la

organización.

Las relaciones laborales en la función pública se caracterizan frente a las del sector privado por ser jurídicamente más rígidas y por el carácter vitalicio que normalmente presenta la vinculación de sus empleados lo que se traduce en vicios difíciles de erradicar, resistencia al cambio y falta de adaptabilidad a nuevas formas de gestión lo que generalmente se refleja en la eficacia y la eficiencia operativa. La orientación al cliente es, por tanto, un vector clave para la modernización de las administraciones públicas, ya que facilita la aplicación de la gestión de calidad y permite la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

Las nuevas funciones a las que actualmente están orientadas las organizaciones públicas, la adopción de otros métodos de trabajo y los valores y usos que deben regir una administración orientada al cliente/ciudadano, requieren elaborar e implantar políticas de formación partiendo de las necesidades específicas de cada organización y de su personal para incrementar su capacidad, conocimientos y desempeño, así como el impulso constante de la educación en valores éticos (imparcialidad, compromiso con el servicio público, etc.), para poder compatibilizar el interés general que preside la acción pública con el abanico de los derechos individuales de los clientes/ciudadanos con eficacia, eficiencia y calidad. En el entendido de que los ciudadanos/clientes son todos los beneficiarios de las actividades desarrolladas por una organización y no sólo los usuarios directos o consumidores de los servicios. En otras palabras, las personas, físicas o morales, pueden ser ciudadanos/clientes voluntaria o involuntariamente.

Una administración burocrática, preocupada más por el cumplimiento estricto del procedimiento y de la norma que de sus relaciones internas de orden jerárquico, no ha permitido generar las condiciones necesarias para alentar y motivar a los empleados públicos.

El cambio real a una organización esencialmente prestadora de servicios, donde las personas son responsables de contribuir a la renovación y la mejora de la calidad de los servicios, exige acciones firmes para fomentar la innovación y la creatividad de las personas, la implicación a través de la comunicación y otras que estimulen la responsabilidad y el reconocimiento.

Por lo tanto, la diversidad de actividades realizadas por las organizaciones públicas, deben prestar especial atención a la tarea de identificar los procesos clave que desarrolla cada organización para generar sus productos (outputs) y sus efectos (outcomes), en otras palabras, eficacia y eficiencia en búsqueda de la calidad. En la administración pública se complica por la amplísima gama y número de clientes lo que sugiere la búsqueda irremediable de opciones para lograr que el marco regulatorio favorezca la eficacia con la que se desarrollan actualmente los procesos de adquisiciones.

Las organizaciones de la administración pública, llámese el IPN, deben equilibrar

su deber hacia las necesidades de la ciudadanía en su conjunto con la respuesta a las demandas concretas de sus usuarios directos, esto es, áreas requirentes de bienes y servicios que se atienden a través de la ejecución de procesos de adquisiciones los cuales, como ya se ha visto a lo largo del documento, se rigen por un marco regulatorio específico sujeto de su análisis en esta investigación.

Una administración ineficaz e ineficiente, sin calidad, es una administración profundamente inequitativa. Si no es capaz de responder a las demandas individuales de los ciudadanos y empresas y de los clientes, está situándolos por debajo de aquellos ciudadanos y empresas que no tienen necesidad de acudir a los servicios públicos salud, educación.

“La eficiencia es muy importante. Sin ella, no habría organizaciones; con ella hay menos organizaciones...los expertos en eficiencia están más contentos cuando hay menos costos, incluso si esto implica que haya menos clientes..”- Mintzberg.

La moneda está en el aire, es hora de ponerse a trabajar sin descanso.

Capítulo 5

FUNDAMENTO DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 Problema de investigación

La administración pública federal (APF) por disposición legal en todas sus adquisiciones de bienes y contratación de servicios está obligada a observar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) que para efectos de la presente investigación se identifica como el marco regulatorio aplicable.

Para concretar una adquisición, es indispensable agotar diferentes pasos y cumplir con distintos eventos en tiempos específicos, que establece el marco regulatorio. Es por ello, que para denotar precisamente esta condición, a lo largo de la investigación se habla de manera recurrente de procesos de adquisiciones.

Es así que el marco regulatorio prevé diferentes modalidades y excepciones a las mismas, para que la APF pueda llevar a cabo los procesos de adquisiciones de los bienes que requiere para cumplir con sus metas y objetivos. Por su importancia, esta investigación se concentra exclusivamente en la modalidad denominada *Licitación Pública Nacional e Invitación a Cuando Menos Tres Personas* por su alcance, importancia, volumen de recursos presupuestarios involucrados y particularmente por su complejidad, en cuanto a requisitos normativos que cumplir.

La investigación parte de la premisa de que los procesos licitatorios que ejecuta la APF no son eficientes. Por ello, en el apartado de la situación problemática observada el término de eficacia quedó definido como la realización de una adquisición mientras que el de eficiencia, se refiere a la relación óptima de observancia de la regulación que es obligatoria en cualquier adquisición de bienes bajo una relación óptima de costo, calidad y oportunidad.

5.1.1 Situación problemática observada

En la segunda mitad del siglo XX, y más aún en el inicio del nuevo milenio, los gobiernos se han visto presionados para responder tanto a las demandas de sus ciudadanos como a la creciente complejidad y al cambio de sus ambientes globales. En este orden de ideas, ha sido preocupación de los gobernantes, que los servidores públicos de la APF desarrollen sus funciones no sólo con eficacia y eficiencia, sino con transparencia y estricto apego a las normas que regulan entre otros, los procesos de adquisiciones, en sus diferentes modalidades, con una amplia conciencia y comprensión de las responsabilidades y obligaciones que tienen ante la sociedad.

La premisa anterior cobra especial relevancia al considerar que la administración federal en México maneja casi el 25% del producto interno bruto (PIB). Como

organización, es la más grande de México, pues cuenta con más de dos millones y medio de servidores públicos y, sin duda, su actuación y desempeño es un factor determinante para la competitividad del país. Aunado a que de este porcentaje del PIB, el 4%, casi una quinta parte equivalentes a 223 mil millones de pesos, que a su vez representan el 20% del Gasto Programable Anual, el Gobierno Federal lo ejerce vía la ejecución de procesos de adquisiciones. (Comité Interno para el Ahorro de Energía de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2003).

Esta información surge en el seno de este Comité al poner en perspectiva el área de oportunidad que se abre para generar ahorros, para el caso concreto en energía, pero también en otros rubros, atendiendo al porcentaje del PIB que está destinado para sufragar éste y otros conceptos, a través del gasto programable.

El sector público, mediante los procesos de adquisiciones, pero particularmente a través de la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas como modalidades más importantes, busca ser eficaz y eficiente a partir de observar la regulación que es obligatoria a las adquisiciones de bienes así como de una relación óptima de costo, calidad y oportunidad.

Actualmente, estos procesos en toda la APF están considerados como críticos con una alta tendencia a la corrupción y generadores de subejercicios presupuestarios importantes, con el consecuente impacto en la economía cuando se toma en cuenta que en más de un caso, existen proveedores que prácticamente viven de las operaciones que realizan con el Gobierno Federal.

Consecuente, con esta condición, el 4 de diciembre de 2000 el Poder Ejecutivo publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. Dentro de sus propósitos fundamentales está el de formular propuestas de reformas o adiciones al marco jurídico. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2003).

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), en su artículo 27, Marco Jurídico Básico de Petróleos Mexicanos, 2003, señala que "... asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y oportunidad..." condición para efectos de la presente investigación se adopta para denotar la eficacia y eficiencia. Se agrega como un cuarto elemento el cumplimiento razonable del marco regulatorio aplicable. En este sentido, cuando a lo largo de esta investigación se haga referencia a eficiencia, se habrán de considerar estos cuatro elementos apuntados se consideran como necesarios para que ésta se dé.

Lo antes comentado y la problemática aquí planteada cobra especial relevancia si se considera la nota de Torres, 2004, en la que señala que la Secretaría de la Función Pública (SFP), "... calculó en 23 mil 220 millones de pesos, el costo de eventuales actos de corrupción en los 30 mil contratos otorgados por el gobierno

federal de enero de 2003 a junio de 2004". El valor total de los contratos a los que se alude, tuvieron un valor total de 258 mil millones de pesos y la dependencia estimó que la corrupción involucrada equivalió a 9% de esa cantidad.

En México, por muchos años se ha arraigado una cultura en la toma de decisiones de los servidores públicos de poca flexibilidad; altamente centralizada; bajo un esquema sobrerregulado y fuertemente coercitivo que inclusive, ha propiciado la aversión a decidir ante el temor de ser sancionado.

Sin embargo, paradójicamente en reacción a las constantes auditorías de que son objeto, la postura ha sido generar y emitir nuevas normas y disposiciones para evitar reincidir en el error, dejando a un lado la necesidad de simplificar sus procesos internos. Las dependencias denominadas globalizadoras, Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, generan el 80% de la normatividad que regula la operación y funcionamiento de la administración pública federal. El resto de la normatividad es producida por cada sector y la emitida por el legislativo regula, de manera suprema, la operación y funcionamiento de todas las instituciones de las dependencias federales.

El problema se agudiza ya que en México no se tienen antecedentes de una estrategia generalizada y uniforme de mejora regulatoria. Valdovinos, 2003.

Por lo que se refiere a la República Popular de China, dispone de un plan a 20 años que va desde su régimen político hasta un sinnúmero de reformas regulatorias. Concretamente en el proceso administrativo, no sólo tiene previsto reformar el modelo actual, sino construir un sistema de leyes y reglamentos adecuados, único camino para lograr un gobierno altamente eficaz en el que todos los procedimientos y acciones estén claramente reglamentados. Zhilun, 2003.

La propia Unión Europea, por su parte está inmersa desde 2002, año en el que se celebró la Cumbre de Barcelona, en un programa de reducción del marco regulatorio aplicable de manera drástica. Inclusive, introduce un elemento muy interesante y novedoso que consiste en la determinación de los costos reales de la regulación que aunque, hoy por hoy, no se reflejan en ningún presupuesto no se puede obviar que existe un costo real asociado a la observancia de un marco regulatorio, tanto para el servidor público como para el proveedor, prestador de servicios o contratista que interactúa con el Gobierno Federal. Mjone, 2003.

Algunos investigadores, manifiestan una real preocupación sobre la problemática que se plantea. Tal es el caso de Burman, 2001, que sostiene la necesidad de fortalecer la planeación y simplificación de la ley, por encima de las barreras burocráticas y de esta forma mejorar los resultados del gobierno. Para ello, propone: establecer sistemas de información adecuados que permitan el desarrollo de una visión estratégica; favorecer la descentralización y reformar los procesos de adquisiciones. No obstante, se percibe resistencia para lograr estos propósitos.

Pone como ejemplo el establecimiento de un nuevo proceso para realizar las adquisiciones, particularmente de tecnología para el manejo de sistemas de información. Su argumento, lo funda y motiva en que durante años, el gobierno ha tenido que lidiar con procesos muy largos y lentos. Inclusive, los requisitos y la regulación es tan densa que cerca del 50% de los contratos adjudicados son impugnados. Para apoyar su dicho, sostiene que es imprescindible tender cada vez más a comprar soluciones que únicamente comprar.

Por su parte, Welch, 2003, pone sobre la mesa, la urgente necesidad de instrumentar mejores prácticas para realizar los procesos de adquisiciones. Fundamentalmente, señala que estas mejores prácticas deben permitir que los bienes adquiridos cada vez más, se ajusten a los requerimientos de los clientes, entendidos éstos como los usuarios del servicio; garantizar que la información que se utilice durante el proceso sea la misma a la que tengan acceso los diferentes actores y propiciar se cumpla la relación: efectividad, eficiencia y economía, cada vez que se active el proceso de adquisiciones.

Como lo señala Peña Cruz Ma. del Pilar, 1999, otro elemento que puede llegar a influir en la problemática que se plantea, se relaciona con la discontinuidad administrativa en el sector público al constituirse ésta, en un elemento que puede llegar a distorsionar la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones motivado por el desconocimiento del marco regulatorio que les es aplicable, por parte de los servidores públicos entrantes.

Por la amplitud e importancia del tema, señala la investigadora, es recomendable no obviar otros conceptos como son: Estado, Gobierno y Sociedad aunados a la política, ya que son elementos íntimamente relacionados.

La influencia del marco regulatorio no nada más se manifiesta al interior de APF sino que también se traduce en un riesgo para la empresa privada que participa en licitaciones del sector público, debido a la rigidez de la ley.

Muestreos estadísticos a partir del número de licitaciones efectuadas en 2002, corroboran que efectivamente la normatividad y particularmente su complejidad y rigidez, constituye un riesgo importante para las empresas participantes.

De la muestra determinada a partir de un universo de estudio de 37,000 personas, sin importar si la empresa que se representa es una persona moral o si es una física, el 65% de los encuestados perciben un riesgo por la aplicación de la normatividad que va de Muy Alto con el 11.43%; Alto con el 23.81% y Medio con el 29.68%.

La diferencia se ubica en Bajo con 22.2% y Muy Bajo apenas con el 12.86%. Arellano, 2003.

Tabla 2

Preguntas de las fuentes de riesgo vs. la normatividad	VALORES DE ESCALA (%)					%
	(5) MUY ALTO	(4) ALTO	(3) MEDIO	(2) BAJO	(1) MUY BAJO	
Integración de la oferta técnica	28.89	33.33	17.78	15.56	4.44	100
Integración de la oferta económica	33.33	35.56	11.11	17.78	2.22	100
Preferencia de bienes nacionales	4.44	20.00	37.78	24.44	13.33	100
Supuestos del art.50 de la LAASSP	6.67	15.56	31.11	24.44	22.22	100
Adjudicación por partidas	4.44	20.00	35.56	28.89	11.11	100
Contratos abiertos	6.67	33.33	28.89	22.22	8.89	100
Penas convencionales	13.33	20.00	31.11	24.44	11.11	100
Precio fijo o ajustes	6.67	17.78	46.67	13.33	15.56	100
Seguros	6.67	26.67	31.11	15.56	20.00	100
Terminación anticipada de contratos	13.33	13.33	28.89	33.33	11.11	100
Entregas completas por contrato	4.44	26.67	28.89	17.78	22.22	100
Precios fijos y vigencia de la oferta	6.67	24.44	35.56	22.22	11.11	100
Vicios ocultos y garantía de calidad	4.44	26.67	26.67	24.44	17.78	100
Tendencia final de la percepción del riesgo por la aplicación de la normatividad	11.43	23.81	29.68	22.22	12.86	100
	Desviación		1.19			

Nota: se omitieron las preguntas cuya desviación estándar fue mayor a 1.20

Fuente: Reyna Arellano, José María *Análisis de Riesgo para la Empresa Privada que Participa en Licitaciones en el Sector Público*. Tesis de Maestría. Octubre 2003. Pág.163.

Finalmente, no se puede soslayar hacer referencia a la licitación pública y la invitación a cuando menos tres personas, modalidades de los procesos de adquisiciones. López-Elías, 1999, advierte sobre la identificación y adopción de mejores herramientas para asegurar la eficacia y eficiencia administrativa. La figura de Estado, y particularmente la de un estado de derecho señala, que es indispensable tanto su existencia como su fortalecimiento permanente para ceñir a estas modalidades a principios de eficacia y eficiencia como una exigencia de una buena administración partiendo de la base de que no se puede entender un proceso de adquisiciones sin lo jurídico y lo jurídico difícilmente se podría entender sin lo administrativo. Resta entonces, diagnosticar encontrar un punto de equilibrio que satisfaga esta relación.

La problemática aquí descrita refleja como preocupación pero más importante aún tiene como reto, un común denominador: la regulación, la relación óptima de costo, oportunidad y calidad versus los efectos que provoca alguna distorsión. Hay coincidencia plena con los Interesados y expertos en el tema de diferentes latitudes así como con los investigadores, en que éste es un fenómeno que ha crecido indiscriminadamente y ha empezado a hacer estragos no nada más en la gestión administrativa, sino que ha pasado a ocupar un lugar en la agenda gubernamental.

Así las cosas, China y la Unión Europea ya pusieron en marcha un programa de largo plazo para combatir la sobrerregulación. En México, la anterior, administración

viene encabezando un esfuerzo importante y sin precedente para combatirlo frontalmente a través del diseño y puesta en marcha de lo que hoy se conocen como la Agenda de Buen Gobierno, la cual consta de seis estrategias siendo una de ellas la de “Gobierno con Mejora Regulatoria”.

Sin embargo, en contraposición en el campo profesional se observa que aún hay casos en los que la regulación creada internamente no nada más supera en número a la oficial, sino que paradójicamente es más rígida aún. Un ejemplo es el caso de Petróleos Mexicanos. Esto denota el gran trabajo que es necesario realizar en la materia y no nada más quedarse en el arreglo de la información para su consulta electrónica como actualmente sucede con lo que la denominada Normateca, habilitada en la Secretaría de la Función Pública.

La posición de funcionarios o administradores públicos no es diferente. Tanto Burman, 2001 como Welch, 2003 comparten esta misma preocupación. El primero, de manera implícita, define el problema como sigue: *“los resultados del gobierno son malos no únicamente por la burocracia, sino por la regulación a la que está sujeto”* por lo que asevera que es imprescindible tender cada vez más a comprar soluciones que únicamente comprar. Welch lo secunda y complementa cuando introduce a la discusión la necesidad de adoptar mejores prácticas, pensadas en privilegiar la satisfacción de los requerimientos de “el cliente”, entendido éste como el usuario del servicio o como se le ha denominado a lo largo de la investigación, el cliente/ciudadano.

Los esfuerzos de los gobiernos por reconocer el problema y subirlo a las agendas de cada uno para buscarles una solución; la invitación de Burman de comprar soluciones más que únicamente comprar y las mejores prácticas que propone Welch, particularmente enfocadas a la satisfacción de “el cliente”, al menos en este país, serían tan solo un buen deseo si no se reconoce, dimensiona y ataca el fenómeno de la discontinuidad administrativa.

En México, ya se cuenta con una Ley del Servicio Profesional de Carrera vigente desde de 2004. Sin embargo, hoy por hoy, en las diferentes dependencias y entidades de la administración pública se continúa retirando a servidores públicos con años de experiencia, no nada más en el tema de las adquisiciones sino en otros muchos, al amparo de una figura alterna a la propia ley denominada “servidores públicos de libre designación por seis meses”.

En administraciones anteriores, especialmente a finales-principios de sexenio, se daba una gran movilidad de servidores públicos pero con una característica que hoy se ha perdido: eran equipos de trabajo completos con amplia experiencia en el servicio público lo que hacía que la experiencia se reciclara. Hoy en día cada cambio implica una curva de aprendizaje muy prolongada que la propia dinámica de la administración no lo permite.

Bajo este contexto, es comprensible que en general las dependencias y entidades de la administración pública federal, trabajen “a la defensiva” preocupados más por satisfacer una norma y hacer “auditable” los procesos de adquisiciones. Sin embargo, en más ocasiones de las deseables, los Órganos Internos de Control determinan observaciones y peor aún, abren procedimientos administrativos con sanciones que pueden ir desde amonestación privada hasta inhabilitación por 20 años o más, con independencia del daño patrimonial que se les pueda llegar a fincar.

Se estima, como atinadamente lo plantea la Unión Europea, que en el momento en que se lograra determinar, en pesos y centavos, el costo que representa cumplir con el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones, la administración pública como adquirente desde un punto de vista de la ejecución de los procesos de adquisiciones con eficacia y eficiencia, saldría reprobada.

Esto es así si se considera que los precios ofertados por los distintos proveedores se ven impactados por lo menos entre un 10 y un 15% y que entre la publicación de una convocatoria y la fecha de su adjudicación pueden transcurrir hasta 45 días naturales y, hasta 90 días naturales más para que se concrete el pago respectivo al proveedor. Lógicamente, el proveedor repercute en el precio que oferta y al que más tarde se le adjudica, el costo financiero que implica tener que esperar estos tiempos para cerrar su ciclo financiero.

Figura 20

Tiempo que requiere una licitación

PUBLICACIÓN	PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE OFERTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS	FALLO Y ADJUDICACIÓN	NOTIFICACIÓN FALLO	PAGO CONTRA PRESENTACIÓN DE FACTURA	
Actividad					
0	20	20		45	45 90
Tiempo (días naturales)			1era y 2da etapas	Fin	

Fuente: Elaborado con base en lo que establece la LAASSP. Hiriart, 2004.

En un escenario como el descrito, por su propio peso cae que los esfuerzos para aliviar la sobrerregulación es indispensable multiplicarlos y la generación de normas complementarias reducirla a su mínima expresión.

Esta es una tarea todavía pendiente a cargo de los Comités de Mejora Regulatoria creados con este fin, en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Hay que recordar que a más regulación no necesariamente menos corrupción sino al contrario, se ha convertido en uno de sus detonadores más importantes y esparcidos.

Por otra parte, se coincide plenamente con Welch en el sentido de la urgente necesidad que hay de adoptar e inclusive adaptar nuevas prácticas, reguladas por un marco más flexible que erradique la práctica de comprar bienes que no corresponden a lo que realmente se requiere o que inclusive forman parte de inventarios de lento o nulo movimiento del proveedor a precios además, que no son congruentes con los ahorros con los que el Gobierno Federal debería verse beneficiado si se consideran los volúmenes que adquiere.

Si el sector privado comprara de la misma manera que lo hace el Gobierno Federal, inmediatamente se vería reflejado el efecto en las utilidades con el consecuente impacto para los accionistas.

Parafraseando a Burman se concluye:

“No hay que comprar por comprar. Es indispensable comprar con eficacia y eficiencia para servir”.

5.1.2 Planteamiento del problema

Las adquisiciones en la administración pública federal no se realizan con eficiencia, esto es, con apego al marco regulatorio que las rige y en las mejores condiciones de costo, calidad, oportunidad.

Las adquisiciones que se realizan en la administración pública no cumplen cabalmente con el marco regulatorio aplicable; no se ejecutan en las mejores condiciones de precio; el bien no es de la calidad deseada y no es entregado con oportunidad lo que hace que éstas no se consideren como eficientes.

5.2 Objetivos

5.2.1 General

Determinar si las adquisiciones en la APF se realizan con eficiencia y proponer en su caso, opciones para mejorarla.

5.2.2 Especificos

1. Evaluar si las adquisiciones se apegan al marco regulatorio que les es aplicable.
2. Identificar si las adquisiciones se realizan al menor costo posible.
3. Precisar si los bienes adquiridos son de la calidad solicitada por las áreas requerentes.
4. Confirmar si la entrega de los bienes se hace con oportunidad.

5.3 Preguntas de investigación

1. ¿Se cumple cabalmente con el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones?
2. Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Efectivamente se adquieren al precio más bajo del mercado?
3. Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Son de calidad conforme a las especificaciones del área requirente?
4. Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Se entregan con oportunidad?

**Tabla 3
CONGRUENCIA**

Problema	Objetivo		Preguntas de investigación
	General	Especificos	
Las adquisiciones que se realizan en la administración pública no cumplen cabalmente con el marco regulatorio aplicable; o no se ejecutan en las mejores condiciones de precio; o el bien no es de calidad o no es entregado con oportunidad lo que hace que éstas no se operen con eficacia y eficiencia.	Determinar si las adquisiciones en la APF se realizan con eficacia y eficiencia y proponer en su caso, opciones para mejorarla.	Evaluar si las adquisiciones se apegan al marco regulatorio que les es aplicable.	¿Se cumple cabalmente con el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones?
		Identificar si las adquisiciones se realizan al menor costo posible.	Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Efectivamente se adquieren al precio más bajo del mercado?
		Precisar si los bienes adquiridos son de la calidad solicitada por las áreas requerentes.	Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Son de la calidad deseada?
		Confirmar si la entrega de los bienes se hace con oportunidad.	Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Se entregan con oportunidad?

Fuente: Elaborada por Hiriart, 2004.

5.4 Justificación

En una época en que los recursos fiscales son finitos y escasos y las necesidades, en materia de bienes y servicios son infinitas, hoy más que nunca es indispensable que los servidores públicos responsables de ejecutar los procesos de adquisiciones, lo hagan con la mayor eficacia y eficiencia.

En la actualidad se vienen realizando importantes esfuerzos a nivel del Ejecutivo Federal y dentro de las instituciones de la administración pública federal como son la Agenda de Buen Gobierno; la integración de una Normateca; la constitución de los Comités de Desregulación, entre otros, para responder con mejores resultados, mayor eficacia y eficiencia a las necesidades de la ciudadanía, de la empresa así como al interior de las dependencias, entidades y organismos públicos, como ya se apuntó.

Sin embargo, es indispensable buscar la flexibilidad, tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de procesos como el de adquisiciones, para aliviar la sobrerregulación, que experimentan de cerca los ejecutores del gasto y que se traduce en subejercicios, desabasto, falta de cumplimiento de las especificaciones técnicas de los bienes adquiridos con el consecuente impacto en el cumplimiento de metas y objetivos así como en muchas de las ocasiones, inclusive sanciones administrativas.

En este sentido, la realización de auditorías con la consecuente determinación de observaciones ha motivado que se emitan nuevas normas y disposiciones en adición a las ya existentes, lo que puede afectar aún más los márgenes de eficiencia de la gestión operativa.

Para contrarrestar este efecto se han venido adoptando medidas pero hasta ahora han sido insuficientes. Sin embargo, acciones como ésta, lejos de resolver la situación vienen a complicarla al agregar al marco regulatorio obligatorio nueva normatividad inclusive, en ocasiones todavía más rígida.

Particularmente, las áreas de adquisiciones se han convertido con el tiempo, en áreas que demandan servidores públicos con un alto grado de especialización en la materia, con un conocimiento profundo del marco regulatorio que le es aplicable a la función y preferentemente con experiencia previa, en estas áreas.

La disyuntiva que enfrentan hoy por hoy los responsables de comprar en la administración pública federal es atender los requerimientos de las áreas y comprar, aunque el cumplimiento de la normatividad no sea exhaustivo o por el contrario, no comprar hasta en tanto no se tenga la certeza de haber cubierto estrictamente todos y cada uno de los puntos que señala la norma para cada proceso.

Lo anterior, a riesgo de generar parálisis, provocar el atraso o incumplimiento de metas y objetivos que al final se traducen en desfases del Programa Nacional de

Desarrollo que a su vez, afecta al último eslabón de esta cadena, pero primero en importancia, el ciudadano/cliente.

Sin embargo, a pesar de las implicaciones que ya se vislumbran en estos renglones, el tema ha sido abordado de manera muy escasa y marginalmente cuando se hace, particularmente es desde un punto de vista preponderantemente jurídico, más que administrativo.

Esta investigación, pretende responder a una problemática sensible existente y que persiste en la administración pública en cuanto a la realización de este tipo de procesos. Por ello, los hallazgos, resultados y conclusiones son fundamentalmente de carácter propositivo y proactivo con el ánimo determinar de qué manera se podría innovar para que los procesos de adquisiciones que realice la administración pública federal se hagan con una mayor eficacia y eficiencia.

MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

5.5 Método, tipo, muestra, diseño y diagrama sagital

5.5.1 Método

El método es el procedimiento ordenado que se sigue para establecer lo significativo de los hechos y fenómenos hacia los cuales se dirige el interés científico, y para hallar y enseñar lo que en materia de ciencia es la "verdad".

Sólo una investigación llevada a cabo en forma metódica puede proporcionar claros conceptos de las cosas, hechos y fenómenos; no puede facilitar la sistematización de los conocimientos e ideas.

Un principio metodológico, lo es la inducción y el método que corresponde a este principio es el inductivo que es aquel que establece proposiciones de carácter general inferidas de la observación y el estudio analítico de hechos y fenómenos particulares. A través de la deducción y el método aplicable como el deductivo se pueden señalar verdades preestablecidas para inferir de ellas conclusiones respecto de casos particulares.

La deducción, al igual que la inducción, constituyen también un principio metodológico, una manera específica de proceder en la investigación. Mientras la inducción parte de la observación exacta de fenómenos particulares, la deducción parte de la razón inherente a cada fenómeno. Mientras la inducción llega a conclusiones empíricas, sacadas de la experiencia, la deducción establece conclusiones lógicas. Mientras las proposiciones del método inductivo son concreciones que establecen cómo son los fenómenos, sus causas y sus efectos reales, las del método deductivo son abstracciones que tratan de establecer lo significativo de los fenómenos según el raciocinio del investigador. Es por ello, que ambos métodos, el inductivo y el deductivo, no se excluyen uno al otro sino por el

contrario, se complementan mutuamente.

La presente investigación, se ubicó en el campo de la investigación aplicada o de desarrollo tecnológico que propone la innovación gradual a los procesos de adquisiciones en la APF y se focaliza en la administración pública. Por ello, se basa en el método inductivo-deductivo vinculando lo cualitativo y lo cuantitativo. Parte de lo general: las experiencias y el sentir, en materia de adquisiciones del ejecutor del gasto, hacia lo particular: adquisiciones específicas que pueden implicar incumplimiento del marco regulatorio aplicable; condiciones de precio desventajosas; no corresponder a la calidad requerida por el área usuaria y desfases en la entrega.

Implica además, la formulación de preguntas de investigación y planteamiento de una hipótesis general o de trabajo; de investigación y alternativa. También considera la determinación de una muestra estadística a partir de la cual se harán generalizaciones de los resultados obtenidos.

5.5.2 Tipo

El método, como ya se comentó, es el procedimiento ordenado que se sigue para establecer lo significativo de los hechos y fenómenos hacia los cuales se dirige el interés científico, y para hallar y enseñar lo que en materia de ciencia es la "verdad".

Una investigación llevada a cabo con método, puede proporcionar conceptos claros de las cosas, hechos y fenómenos además de que facilita la sistematización de los conocimientos e ideas.

Considerando el conocimiento actual del tema de investigación y su enfoque la presente investigación es en esencia de tipo descriptivo ya que pretende establecer si las adquisiciones que se realizan en la administración pública federal se ejecutan con eficiencia, tanto en la modalidad de Licitación Pública Nacional (LPN) como en la de Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR) considerando para ello una dos variables:

INDEPENDIENTE: *adquisiciones, y*

DEPENDIENTE: *eficiencia*

Es un estudio transversal dado que el periodo de la investigación está acotado a dos años: el de 2002 y 2003.

Por tratarse de hechos consumados el análisis es de tipo ex post facto. Es explicativa dado que da respuesta a los porqués del objeto de investigación. En atención a los medios utilizados para llevarla a cabo, corresponde al tipo documental ya que es a

partir de los archivos de la propia Secretaría de Administración como de las Escuelas seleccionadas del IPN, a través de la determinación de la muestra dado un universo. De igual forma, se considera de campo toda vez que implica el diseño, aplicación e interpretación de un cuestionario elaborado ex profeso para la medición de resultados que permita llegar a conclusiones.

5.5.3 Muestra

Considerando que el objetivo de esta investigación se centra en revisar si las adquisiciones en la APF se realizan con eficiencia, para determinar y obtener la muestra sujeta a estudio, se concentró en las áreas administrativas que tienen bajo su responsabilidad realizar las adquisiciones, en cualquiera de las modalidades que abarca la presente investigación: la licitación pública nacional o la invitación a cuando menos tres personas.

En este sentido, en primer término se relacionaron todas las Escuelas de educación superior con que cuenta el Instituto Politécnico Nacional. Enseguida, se confirmó que todas ellas contarán con un área responsable de las adquisiciones para que pudieran ser consideradas como parte de la muestra. Esto con independencia del método de selección que se aplicó como se explica en el apartado respectivo.

En el criterio de selección de la muestra no influyó si en la Escuela seleccionada se encontraba vacante la Subdirección Administrativa ya que en esos casos, el instrumento se deshogó directamente con el responsable del área de adquisiciones en funciones o con los responsables de cada una de las áreas de adquisiciones.

5.5.3.1 Determinación de la muestra

En el caso de la presente investigación el universo se compone de 25 elementos a saber:

25

- 1 Secretaría de Administración que se toma de antemano en atención a que es esta Unidad Administrativa, la única facultada por disposición contenida en el Estatuto Orgánico del IPN para realizar procesos de adquisición a través de la modalidad de Licitación Pública Nacional (LPN).
- 24 Escuelas, que corresponde al universo de Escuelas con que cuenta el IPN en las que existe una unidad administrativa responsable de ejecutar el gasto a través de la realización de adquisiciones bajo la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres personas (IR), únicamente.

La muestra determinada se previó una confiabilidad del 95% y una posibilidad de error del 5%. Ahora bien, por tratarse de un universo finito de únicamente 24 elementos, como ya ha quedado establecido, por corresponder a una muestra de tipo no probabilística se aplicó la fórmula que enseguida se detalla:

$$n = \frac{\frac{pq}{2}}{\frac{e}{2z}} + \frac{pq}{N}$$

En donde:

n= muestra

z= distribución probabilística normal

p= probabilidad de éxito. Porcentaje de confiabilidad

q= probabilidad de NO éxito

e= error esperado

$$n = \frac{(0.95)(0.05)}{2} + \frac{(0.05)^2}{1.96^2} + \frac{(0.95)(0.05)}{25}$$

$$n = \frac{0.0475}{3.8416} + \frac{0.0475}{25}$$

$$n = \frac{0.0475}{0.00065} + \frac{0.0019}{25}$$

$$n = \frac{0.0475}{0.00255}$$

$$n = \underline{\underline{18}}$$

Dado que “n es igual a 18”, el instrumento de valuación consistió en un cuestionario elaborado ex profeso para la presente investigación, se aplicó a la Secretaría de Administración que por ser el único elemento con esta característica fue seleccionada de antemano como parte de la muestra y a 17 Escuelas de diferentes planteles.

Esta fórmula es la recomendada por tratarse como se trata, de un universo finito perfectamente identificable cuya distribución es probabilística normal, esto es, todos los elementos se concentran en el centro de la curva no habiendo ninguno que tienda a ninguno de los extremos de la misma.

5.5.3.2 Método de muestreo

Por las características del universo y de la propia muestra determinada el método de muestreo que se aplicó fue el de “Muestreo Aleatorio” que consistió en sacar de una esfera de cristal, que contenía únicamente los nombres de todas las Escuelas ya que como quedó explicado la Secretaría de Administración por “default”, se consideró como parte de la muestra.

Bajo este mecanismo, todos los centros de trabajo tuvieron la misma probabilidad de ser seleccionados.

Tabla 4
CENTRO DE TRABAJO

		SELECCIONADA	
		SÍ	NO
<i>Ingeniería y Ciencias Físico Matemáticas</i>			
1	Escuela Superior de Cómputo (ESCOM)	X	
2	Escuela Superior de Física y Matemáticas (ESFM)		X
3	Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Tecamachalco, (ESIA)		X
4	Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Ticomán, (ESIA)		X
5	Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Zacatenco (ESIA)	X	
6	Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Unidad Atzacapotzalco (ESIME)	X	
7	Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Unidad Culhuacán (ESIME)		X
8	Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Unidad Ticomán (ESIME)	X	
9	Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Unidad Zacatenco (ESIME)	X	
10	Escuela Superior de Ingeniería Química e Industrias Extractivas (ESIQUE)	X	
11	Escuela Superior de Ingeniería Textil (ESIT)	X	
12	Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás (ESCA)	X	
<i>Ingeniería y Ciencias Físico Matemáticas</i>			
13	Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan (ESCA)	X	
14	Escuela Superior de Economía (ESE)	X	
15	Escuela Superior de Turismo (EST)	X	
<i>Ciencias Médico Biológicas</i>			
16	Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (ENCB)	X	
17	Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía (ENMyH)		X
18	Escuela Nacional de Enfermería y Obstetricia (ESEyO)	X	
19	Escuela Superior de Medicina (ESM)	X	
	Subtotal 1	14	5
<i>Estudios Interdisciplinarios</i>			
20	Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología (UPIBI)	X	
21	Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA)	X	
22	Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Tecnologías Avanzadas (UPIITA)		X
23	Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud, Unidad Milpa Alta (CICSMA)		X
24	Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud, Unidad Santo Tomás (CICSST)	X	
	SUBTOTAL 2	3	-0-
25	Secretaría de Administración (NIVEL CENTRAL)	X	
	SUBTOTAL 3	1	2
TAMAÑO DE LA MUESTRA SELECCIONADA		<u>18</u>	<u>7</u>

La Secretaría de Administración, por ser el área que concentra las licitaciones públicas nacionales, se consideró como parte de la muestra de antemano. Al considerar una muestra representativa de las Escuelas además de la Secretaría de Administración permitió abarcar las dos principales modalidades a través de las cuales la administración pública federal realiza las adquisiciones con cargo a los presupuestos que son autorizados año con año, por la H. Cámara de Diputados: la licitación pública nacional y la invitación a cuando menos tres personas.

5.5.4 Diseño

Una vez considerado el enfoque de la investigación toca el turno al diseño de la misma, que no es otra cosa que el plan o la estrategia concebida para obtener la información que se desea, Hernández Sampieri Roberto; Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar, 2003.

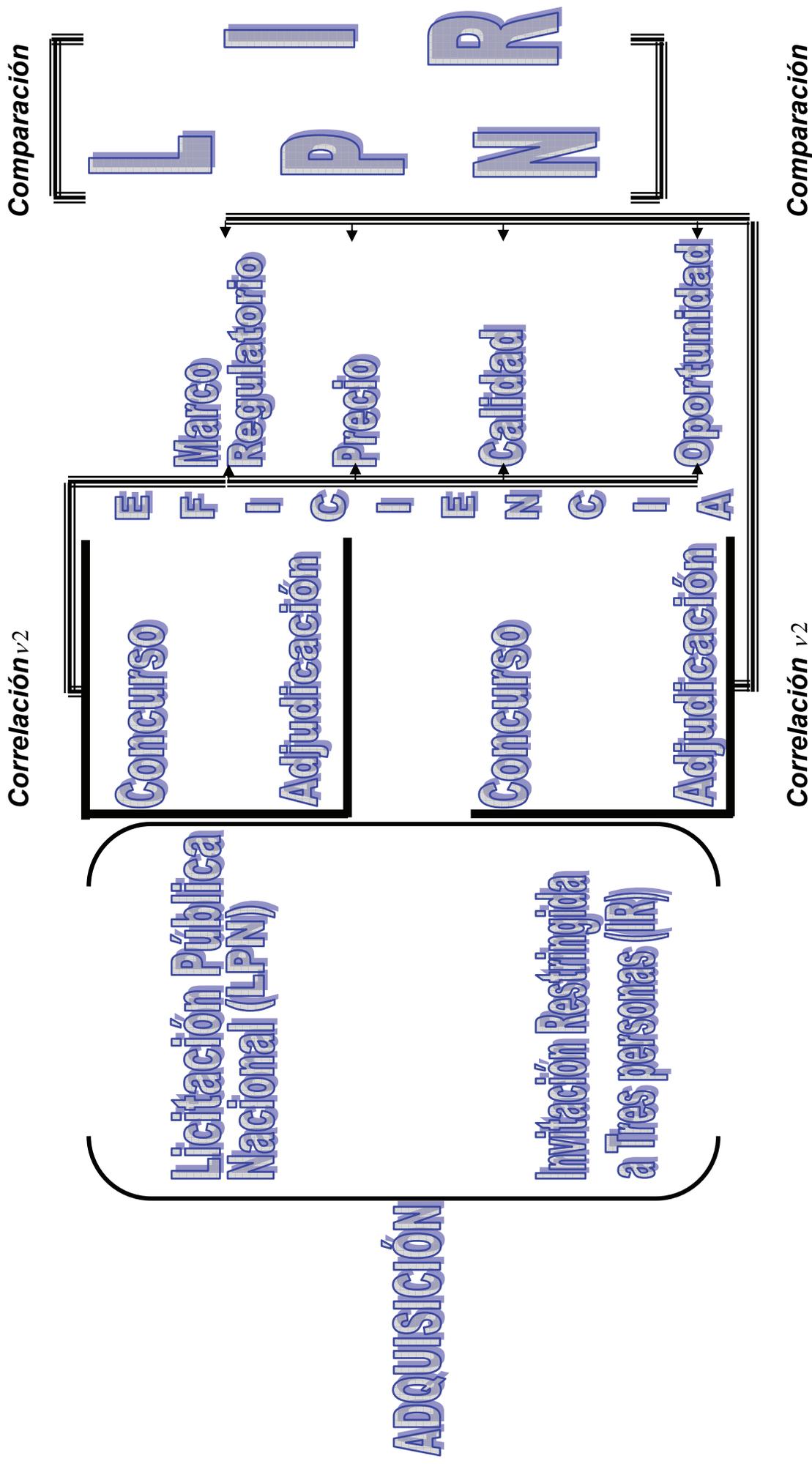
Ha sido preocupación del gobierno en turno, que los servidores públicos de la administración pública federal, desarrollen sus funciones no sólo con eficiencia, sino con transparencia y estricto apego a las normas que regulan los procesos de adquisiciones, en sus diferentes modalidades, con amplia conciencia y comprensión de las responsabilidades y obligaciones que tienen ante la sociedad, al asumir el encargo que ocupan.

La administración pública federal enfrenta un paradigma en materia de adquisiciones: tener la posibilidad de convertirse en el motor de la economía a través del fincamiento de pedidos o celebración de contratos millonarios que atiendan los requerimientos de bienes de un área con eficiencia.

Sin embargo, para lograrlo es requisito indispensable cumplir con un proceso sujeto a una regulación, largo, complicado, burocrático y no siempre exitoso ya que aun cuando se concreta una adquisición cumpliendo el marco regulatorio, lo paradójico es que no necesariamente con alguna frecuencia, el proceso de adquisiciones no se realiza en las mejores condiciones de costo, calidad y oportunidad.

Precisamente esta investigación pretende confirmar esta inconsistencia para después identificar y esclarecer las causas que la motivan y alimentan con el fin de proponer alternativas viables que permitan romper el paradigma hasta hoy vigente.

5.5.5 Diagrama Sagital



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

LPN - Licitación Pública Nacional

IR - Invitación a Cuando Menos Tres

5.6 Formulación de hipótesis

5.6.1 De trabajo

Las adquisiciones operadas a través de una licitación pública o una invitación a cuando menos tres personas en la administración pública federal, no se ejecutan con eficiencia.

5.7 Definición, conceptual, operacional y operacionalización de variables

5.7.1 Conceptual

Adquisición.- El diccionario Porrúa de la Lengua Española, 2000 la define como la acción o efecto de adquirir. Ganar, conseguir con el propio trabajo. Lograr, alcanzar, comprar. Incorporación al patrimonio de algún bien corporal o incorporeal.

Eficiencia: Valiño, 2004, la define como la medida en que se alcanzan los resultados pretendidos, es decir, el efecto que tiene un programa sobre sus destinatarios. Se refiere a la medición de los resultados respecto de una población objetivo.

5.7.2 Operacional

VARIABLE INDEPENDIENTE: *adquisiciones*

La compra de bienes a través de un proceso de Licitación Pública Nacional (LPN) o Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR).

- ✓ Compra.- Adquisición a través de un proceso en la modalidad de Licitación Pública Nacional o una Invitación a Cuando Menos Tres Personas.
- ✓ Proceso.- Pasos regulados que se siguen para formalizar una adquisición en cualquiera de las modalidades señaladas.
- ✓ Licitación Pública Nacional.- Convocatoria publicada en el Diario Oficial para que todos los interesados conozcan las características y cantidades de los bienes que se pretenden adquirir y puedan participar en el concurso.
- ✓ Invitación a Cuando Menos Tres Personas.- Convocatoria dirigida a tres proveedores para que conozcan las características y cantidades de los bienes que se pretenden adquirir y puedan participar en el concurso.
- ✓ Concurso.- Acto formal durante el cual se validan las propuestas técnicas y económicas de cada proveedor participante a fin de seleccionar a aquél que ofrece las condiciones más favorables.
- ✓ Adjudicación.- Comunicado formal al proveedor ganador del concurso.

VARIABLE DEPENDIENTE: eficiencia

Eficiencia:

Bienes adquiridos a través de una Licitación Pública Nacional (LPN) o una Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR) conforme al marco regulatorio que les es aplicable; en las mejores condiciones de precio; de la calidad solicitada y entregados con la oportunidad requerida.

- ✓ Marco regulatorio.- Ordenamientos que es obligatorio cumplir en toda Licitación Pública Nacional (LPN) o Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR).
- ✓ Costo.- El precio de adquisición más bajo posible.
- ✓ Calidad.- El bien cumple con las especificaciones señaladas por el área.
- ✓ Oportunidad.- La entrega de los bienes se efectúa en el tiempo acordado.

5.7.3 Operacionalización de variables

VARIABLE INDEPENDIENTE: adquisiciones

Variable	Dimensión	Categoría	Subcategoría	Parámetros	Criterio	Indicador	ÍTEM
Adquisiciones	Licitación Pública Nacional (LPN)	Concurso	Evaluación técnica y económica	El 100% de las evaluaciones cumplen	Legal	No. de evaluaciones técnicas aprobadas	¿Cuántos concursos se realizaron entre 2002 y 2003? ¿Cuál fue el monto del presupuesto autorizado para el Capítulo 2000 para los años de 2002 y 2003? De este presupuesto ¿a cuánto asciende el monto de los recursos no ejercidos (subejercicio) al cierre de cada uno de los ejercicios 2002 y 2003 en el Capítulo 2000? ¿Cuántos concursos se realizaron en 2002 y 2003?
						Total de LPN en 02/03	
		Adjudicación	Pedido	El 100% concluyó en el levantamiento de un pedido	Formalización	No. de evaluaciones económicas aprobadas	¿Cuántos pedidos o contratos se formalizaron entre 2002 y 2003? ¿A cuánto asciende el monto de los pedidos formalizados en el periodo señalado? ¿Este monto cuánto representa del presupuesto total autorizado para el Capítulo 2000?
						Total de LPN en 02/03	
	Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR)	Concurso	Evaluación técnica y económica	El 100% de las evaluaciones cumplen	Legal	No. de evaluaciones técnicas aprobadas	¿Cuántos concursos se realizaron entre 2002 y 2003? ¿Cuál fue el monto del presupuesto autorizado para el Capítulo 2000 para los años de 2002 y 2003? De este presupuesto ¿a cuánto asciende el monto de los recursos no ejercidos (subejercicio) al cierre de cada uno de los ejercicios 2002 y 2003 en el Capítulo 2000? ¿Cuántos concursos se realizaron en 2002 y 2003?
						Total de IR en 02/03	
		Adjudicación	Pedido	El 100% concluyó en el levantamiento de un pedido	Formalización	No. de evaluaciones económicas aprobadas	¿Cuántos pedidos o contratos se formalizaron entre 2002 y 2003? ¿A cuánto asciende el monto de los pedidos formalizados en el periodo señalado? ¿Este monto cuánto representa del presupuesto total autorizado para el Capítulo 2000?
						Total de IR en 02/03	

VARIABLE DEPENDIENTE: eficiencia

Variable	Dimensión	Categoría	Subcategoría	Parámetros	Criterio	Indicador	ÍTEM
Eficiencia	Licitación Nacional (LPN)	Marco regulatorio	Contratación, pago y control	El 100% de las adquisiciones realizadas cumplen con el marco regulatorio que les es aplicable	Normativo Legal	No. de adquisiciones realizadas conforme al marco regulatorio <u>Total de LPN en 02/03</u>	¿En qué porcentaje considera usted que las adquisiciones resultado de los concursos realizados, se apegan al marco regulatorio que les es aplicable? ¿Cuál es su opinión respecto al marco regulatorio al que están sujetos los concursos tanto para una licitación pública como para una invitación a cuando menos tres personas?
		Calidad	Especificaciones	El 100% de las evaluaciones cumplen	Legal	No. de evaluaciones técnicas aprobadas <u>Total de LPN en 02/03</u>	De los pedidos o contratos surtidos en el periodo de 2002 a 2003 señale ¿cuál es aproximadamente el porcentaje de aceptación de los bienes amparados en cada uno de ellos, por parte de las áreas requerientes? ¿Qué porcentaje de los bienes surtidos por pedido o contrato estima no son de la calidad requerida por las áreas usuarias? Expresado el porcentaje anterior en dinero, ¿a qué monto considera usted aproximadamente equivale? ¿Considera usted que la calidad de los bienes adquiridos es compatible con su costo? ¿Qué sugerencias tiene para que los bienes que se adquieran cada vez sean de mejor calidad?
		Costo	Precio por debajo de los de mercado	El 20% de los pedidos o contratos se fincaron a un precio por debajo del de mercado	Economía	No. de evaluaciones económicas aprobadas <u>Total de LPN en 02/03</u>	¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio por debajo del mercado? Si su respuesta fue afirmativa indique a ¿a cuánto asciende aproximadamente este ahorro? ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio igual al de mercado? ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio por arriba del mercado?
		Costo	Precio igual al de mercado	El 30% de los pedidos o contratos se fincaron a un precio igual al de mercado		LPN adjudicada a precios iguales a los de mercado <u>Total LPN</u>	¿Cree usted que se generó algún sobre costo? Si su respuesta fue afirmativa indique ¿A qué monto asciende aproximadamente este sobre costo? ¿Qué sugiere para que los bienes adquiridos se realicen en las mejores condiciones de precio?
		Costo	Precio por arriba al de mercado	El 50% de los pedidos o contratos se fincaron a un precio por arriba del de mercado		LPN adjudicada a precios por arriba de los de mercado <u>Total LPN</u>	
		Oportunidad	Entrada	El 100% de los pedidos se surtieron por el proveedor	Cumplimiento	<u>No. de pedidos surtidos</u> <u>Total de pedidos fincados en 02/03</u>	¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se entregaron en la fecha establecida en el pedido o contrato? ¿Qué sugiere para que los bienes sean entregados con más oportunidad de acuerdo a las fechas acordadas?

VARIABLE DEPENDIENTE: eficiencia

Variable	Dimensión	Categoría	Subcategoría	Parámetros	Criterio	Indicador	ÍTEM
Eficiencia	Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR)	Marco regulatorio	Contratación, pago y control	El 100% de las adquisiciones realizadas cumplen con el marco regulatorio que les es aplicable	Normativo Legal	No. de adquisiciones realizadas conforme al marco regulatorio Total de LPN en 02/03	¿En qué porcentaje considera usted que las adquisiciones resultado de los concursos realizados, se apegan al marco regulatorio que les es aplicable? ¿Cuál es su opinión respecto al marco regulatorio al que están sujetos los concursos tanto para una licitación pública como para una invitación a cuando menos tres personas?
		Calidad	Especificaciones	El 100% de las evaluaciones cumplen	Legal	No. de evaluaciones técnicas aprobadas Total de IR en 02/03	De los pedidos o contratos surtidos en el periodo de 2002 a 2003 señale ¿cual es aproximadamente el porcentaje de aceptación de los bienes amparados en cada uno de ellos, por parte de las áreas requerientes? ¿Qué porcentaje de los bienes surtidos por pedido o contrato estima no son de la calidad requerida por las áreas usuarias? Expresado el porcentaje anterior en dinero, ¿a qué monto considera usted aproximadamente equivale? ¿Considera usted que la calidad de los bienes adquiridos es compatible con su costo? ¿Qué sugerencias tiene para que los bienes que se adquieran cada vez sean de mejor calidad?
						No. de evaluaciones económicas aprobadas Total de IR en 02/03	
			Precio por debajo de los de mercado	El 20% de los pedidos o contratos se fincaron a un precio por debajo del de mercado	Economía	IR adjudicada a precios por debajo de los de mercado Total IR	¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio por debajo del mercado? Si su respuesta fue afirmativa indique a ¿a cuánto asciende aproximadamente este ahorro? ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio igual al de mercado?
		Costo	Precio igual al de mercado	El 30% de los pedidos o contratos se fincaron a un precio igual al de mercado		IR adjudicada a precios iguales a los de mercado Total IR	¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio por arriba del mercado? ¿Cree usted que se generó algún sobre costo? Si su respuesta fue afirmativa indique a ¿A qué monto ascienden aproximadamente este sobre costo? ¿Qué sugiere para que los bienes adquiridos se realicen en las mejores condiciones de precio?
			Precio por arriba al de mercado	El 50% de los pedidos o contratos se fincaron a un precio por arriba del de mercado		IR adjudicada a precios por arriba de los de mercado Total IR	
		Oportunidad	Entrada	El 100% de los pedidos se surtieron por el proveedor	Cumplimiento	No. de pedidos surtidos Total de pedidos fincados en 02/03	¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se entregaron en la fecha establecida en el pedido o contrato? ¿Qué sugiere para que los bienes sean entregados con más oportunidad de acuerdo a las fechas acordadas?

5.8 Trabajo de campo e instrumentos de medición

5.8.1 Diseño del instrumento

En consideración de las variables independiente (adquisiciones) y la dependiente (eficiencia) se desarrollaron 6 y 14 ítems específicos, respectivamente.

A partir de cada uno de ellos, se integró un cuestionario mismo que se presenta como Anexo A que consta de 20 reactivos. Para facilitar su contestación y la determinación de frecuencias, se desarrolló con base en respuestas de opción múltiple a partir de rangos mínimos y máximos. Se especificó que fuera anónimo no obstante se solicitaron datos de la Escuela que lo responde para contar con mayores elementos de juicio al momento de analizarlo y obtener resultados. Para todos los casos el periodo que abarca es el año 2002 y 2003 con el objeto de darle certidumbre al entrevistado en cuanto a que la información que proporcionó era histórica y auditada. El instrumento se pensó para que fuera contestado por el Subdirector Administrativo de la Escuela, por el responsable del área de Recursos Materiales, o en su defecto, por el Director de la Escuela.

Los reactivos están alineados de forma secuencial, en el orden de aparición de las Categorías de los cuadros de operacionalización para facilitar su control y análisis. Asimismo, cada uno de los reactivos está referido a los años de 2002 y 2003 así como a cada una de las modalidades de adquisición establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sujetas a estudio:

- Licitación Pública Nacional (LPN) y
- Invitación a Cuando Menos Tres Personas (IR).

5.8.2 Aplicación y control del instrumento

Para facilitar su aplicación, se estableció comunicación con cada uno de los Directores de estas Escuelas para sensibilizarlos sobre el objetivo y alcance del cuestionario. De igual forma, se hizo una carta de presentación de la investigación que se muestra como Anexo B y se solicitó formalmente el apoyo para obtener respuesta al cuestionario. Adicionalmente, para darle certidumbre a cada uno de los Directores de las Escuelas se les envió copia de la credencial para acreditar la calidad de alumno del programa de doctorado de la ESCA Santo Tomás. Las respuestas a los cuestionarios fueron lentas pero constantes. Una vez concentrados, del análisis a las respuestas y las propias preguntas se comprobó que el objetivo que perseguía el cuestionario quedaba claro para las Escuelas encuestadas así como las preguntas contenidas en el mismo por lo que se determinó que era factible aplicarlo sin modificaciones al resto de las Escuelas que formen parte de la muestra seleccionada.

Esta formalidad resultó determinante ya que dio información a los encuestados para contestar con veracidad y de manera completa. Inclusive, se tuvo entrevistas con las personas designadas para contestar cada uno de los cuestionarios durante las cuales una vez más pero de manera personal esta vez, se les reiteró el alcance y objetivo del cuestionario así como la intención o propósito de algunas de las preguntas que causaban alguna duda y cierta reserva para proporcionar la información requerida en el reactivo respectivo.

De manera permanente se dio realimentación a los encuestados hasta obtener el cuestionario totalmente requisitado. Situación que se corroboró en cada caso al pasar a recoger el mismo, previa cita con cada uno de los responsables designados para cada Escuela y la Secretaría de Administración.

Este control permitió además de evitar molestar innecesariamente a los responsables de dar respuesta a cada cuestionario, garantizar que al momento de su concentración asegurar que no faltara ninguno así como que en todos los casos se hubiera dado respuesta a todos y cada uno de los reactivos planteados para evitar, al momento de realizar el análisis de la información y obtener diversos arreglos de la misma, evitar al máximo sesgos por el efecto de reactivos no contestados por las Escuelas o la Secretaría de Administración, en su caso.

5.9 Análisis e interpretación de resultados

La aplicación del cuestionario compuesto de 20 Reactivos se realizó a 17 Escuelas y a la Secretaría de Administración del Instituto Politécnico Nacional. Para facilitar la obtención de las respuestas y su posterior análisis, se dividió en tres diferentes categorías de análisis:

- ✓ La primera es la relativa a los datos generales de cada una de las escuelas en cuanto a su nombre; número de profesores y alumnos; carreras que se imparten y años de servicio.
- ✓ En la segunda de ellas, se aborda la parte presupuestaria y legal, esto es el presupuesto autorizado, su ejercicio y formalización de contratos.
- ✓ Una tercera se centró en la eficiencia con que se realizaron las adquisiciones, fundamentalmente en las modalidades de Licitación Pública y de Invitación a Cuando Menos Tres Personas.
- ✓ Finalmente, la cuarta categoría de análisis se dedicó para recabar la opinión de los entrevistados sobre el marco regulatorio aplicable así como las acciones propuestas para mejorar la eficiencia en las adquisiciones.

Toda la información recopilada y a partir de la cual se obtuvieron los resultados que enseguida se relacionan, se refieren a los años 2002 y 2003. Se seleccionaron estos años para no comprometer las respuestas ya se trata de ejercicios que forman parte de Cuentas Públicas cerradas y por lo tanto, auditadas por la Auditoría Superior de la Federación, como ya se apuntó.

Para llevar a cabo la aplicación del cuestionario en las Escuelas seleccionadas así como en la Secretaría de Administración se elaboró una carta dirigida al Secretario de Administración y a cada uno de los Directores de las Escuelas por medio de la cual se hizo la presentación, se estableció el objetivo y el alcance del cuestionario. La solicitud expresada en esta carta fue hecha en los primeros días del mes de diciembre de 2005 y ratificada en el mes de enero de 2006 con el objeto de crear un ambiente de confianza y colaboración respecto de esta investigación.

Sin embargo, el llenado de los cuestionario por parte de los designados por la propia Secretaría de Administración y en cada una de las Escuelas, se retrazó considerablemente al grado que fue necesario invertir casi seis meses para recopilarlos y aun así, se tuvieron que eliminar 7 de ellos que equivale al 39% y que corresponden a 6 diferentes Escuelas seleccionadas que no contestaron nada o fueron omisas hasta en 4 reactivos y el relativo a la Secretaría de Administración, que cae en el supuesto planteado.

Inclusive, uno de los cuestionarios fue devuelto por escrito y en papel oficial señalando que el área encargada de llevar a cabo los procedimientos de adjudicación de bienes y servicios, no adquiere ningún tipo de reactivos, ya que por sus características, las Escuelas que utilizan estos químicos, directamente adquieren los mismos”.

MUESTRA INICIAL	18	100%
ESCUELAS ELIMINADAS	7	39%
MUESTRA A TOMAR	11	61%

Por las razones ya expuestas, el análisis que se presenta en las siguientes páginas se concentra en 11 Escuelas únicamente ya que los cuestionarios de la Secretaría de Administración y los de 6 Escuelas, por las razones expuestas tuvieron que ser eliminados.

El hecho de que se haya tenido que dejar fuera del análisis al 39% de la muestra seleccionada hace suponer que el Titular de la Secretaría de Administración y los Directores de cada una de las Escuelas encuestadas no seleccionaron adecuadamente al responsable para responder el cuestionario y/o en su defecto, que los servidores públicos que están al frente de cada una de las áreas de adquisiciones no tienen la suficiente experiencia y no cuentan con el perfil requerido para el puesto.

De las 11 Escuelas que formaron parte de la muestra 1, el 9%, cuenta con una plantilla de más de 840 profesores; 2, el 18%, cuenta con una plantilla de

profesores de entre 450 y 600; 2, el 18%, tiene entre 300 y 400 maestros; 4, el 36%, dispone de 150 y 250 profesores y 2, el 18%, tiene 100 o menos profesores como se muestra enseguida:

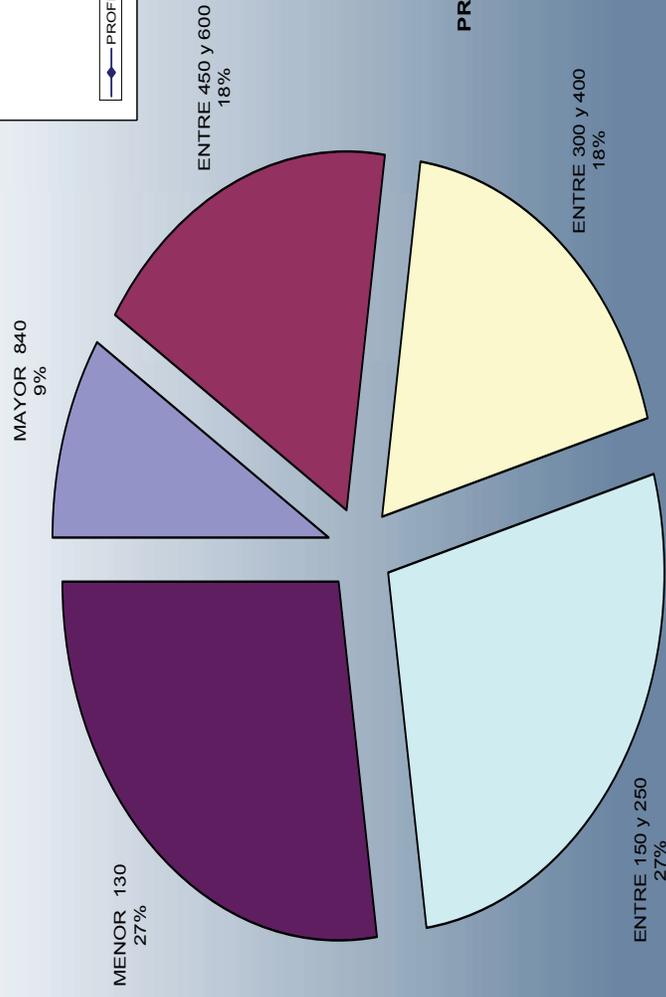
ESCUELA	PROFESORES
ESCA	600
ESIQIE	396
ESIA	450
ESE	334
EST	240
CICS	250
UPIBI	123
ESIME	110
ESEyO	83
ESCOM	150
UPIICSA	840
TOTAL	3576

El promedio de profesores por Escuela es de 325 profesores por lo que el 54% de las Escuelas está por debajo del promedio. El detalle se muestra en la siguiente Gráfica:

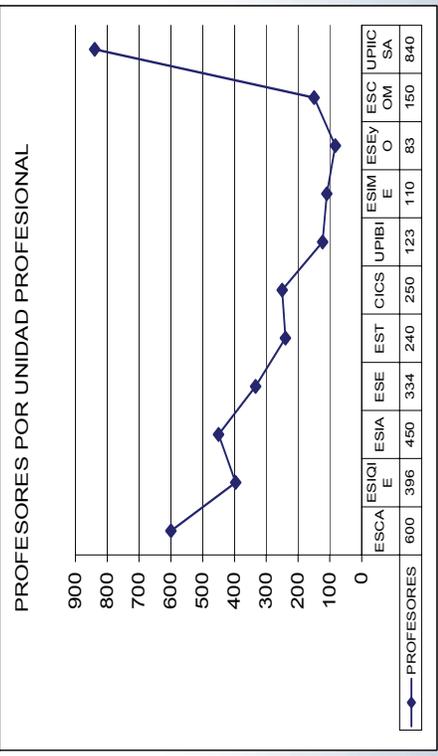
GRÁFICA 1

INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

PLANTILLA DE PROFESORES POR UNIDAD PROFESIONAL



**PROMEDIO DE PROFESORES POR ESCUELA 325
POR LO QUE EL 55%
ESTA POR DEBAJO DEL PROMEDIO**



Fuente: Elaborada por Hiriart, 2006.

GRÁFICA 2

INSTITUTO POLITECNICO

**POBLACION ESTUDIANTIL
POR UNIDAD PROFESIONAL**

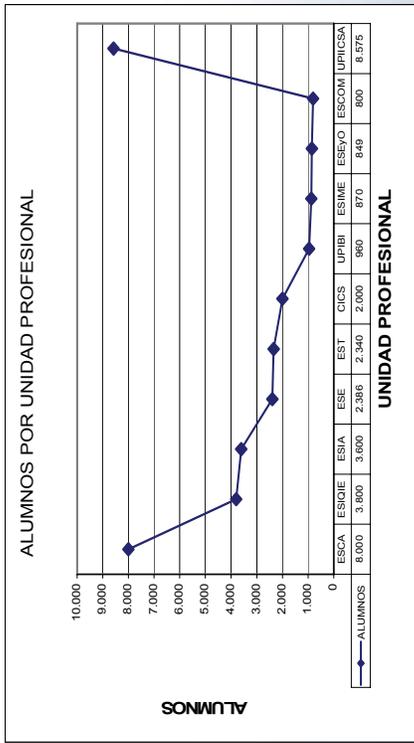
MAYOR DE 8000
ALUMNOS
18%

MENOR DE 1000
ALUMNOS
37%

ENTRE 3,000 Y 3,800
ALUMNOS
18%

ENTRE 2,000 Y 2,500
ALUMNOS
27%

**PROMEDIO GENERAL DE ALUMNOS POR ESCUELA, 3,107
UNICAMENTE EL 36 %
ESTA POR ARRIBA DEL PROMEDIO**



Fuente: Elaborada por Hiriart, 2006.

En la Gráfica anterior, se aprecia que el promedio general de alumno por Escuela es de 3,107 alumnos y por lo tanto, únicamente el 36% de las Escuelas encuestadas está por arriba del promedio.

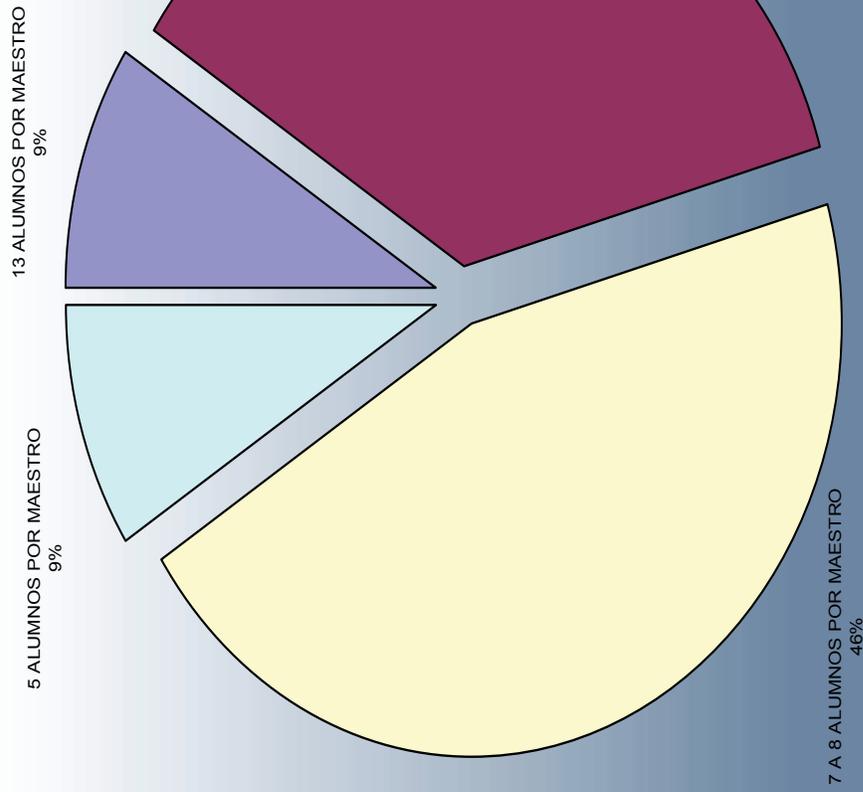
Ahora bien, como se analiza en el siguiente cuadro y en la Gráfica subsecuente, el promedio general de alumno/profesor por Escuela se ubica en 8.9 por lo que únicamente el 45% está por arriba del promedio y su integración por Escuela es de 13 alumnos por maestro en una Escuela, el 9%; una relación de 9 a 10 en cuatro Escuelas, esto es el 36%; de 7 a 8 en cinco Escuelas, el 45% y de 5 alumnos por profesor en una Escuela, el 9%, como se aprecia en el siguiente cuadro:

ESCUELA	ALUMNOS/PROFESOR
ESCA	13
ESIQIE	10
ESIA	8
ESE	7
EST	10
CICS	8
UPIBI	8
ESIME	8
ESEyO	10
ESCOM	5
UPIICSA	10
TOTAL	97.3

INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

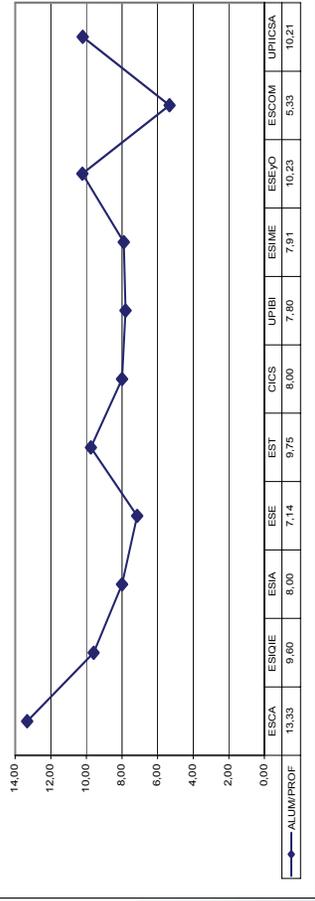
RELACION PROMEDIO DE ALUMNO / PROFESOR

GRÁFICA 3



EL PROMEDIO GENERAL DE ALUMNO/PROFESOR POR ESCUELA SE UBICA EN 8.9 POR LO QUE UNICAMENTE EL 45 % ESTA POR ARRIBA DEL PROMEDIO

RELACION DE ALUMNO/PROFESOR

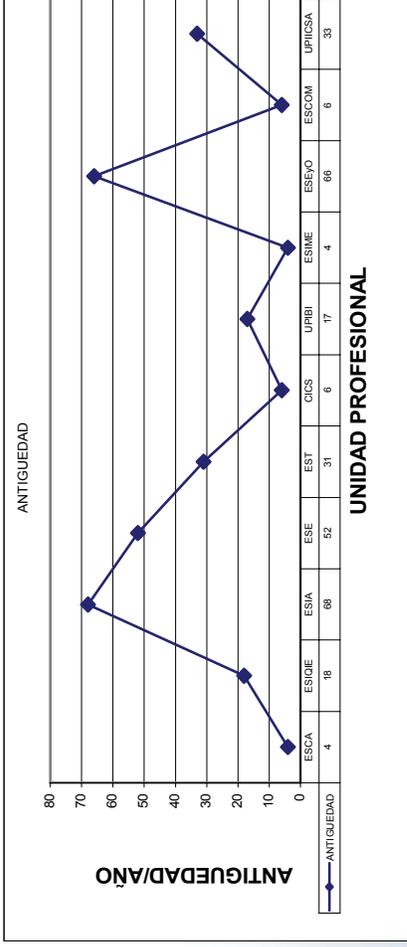
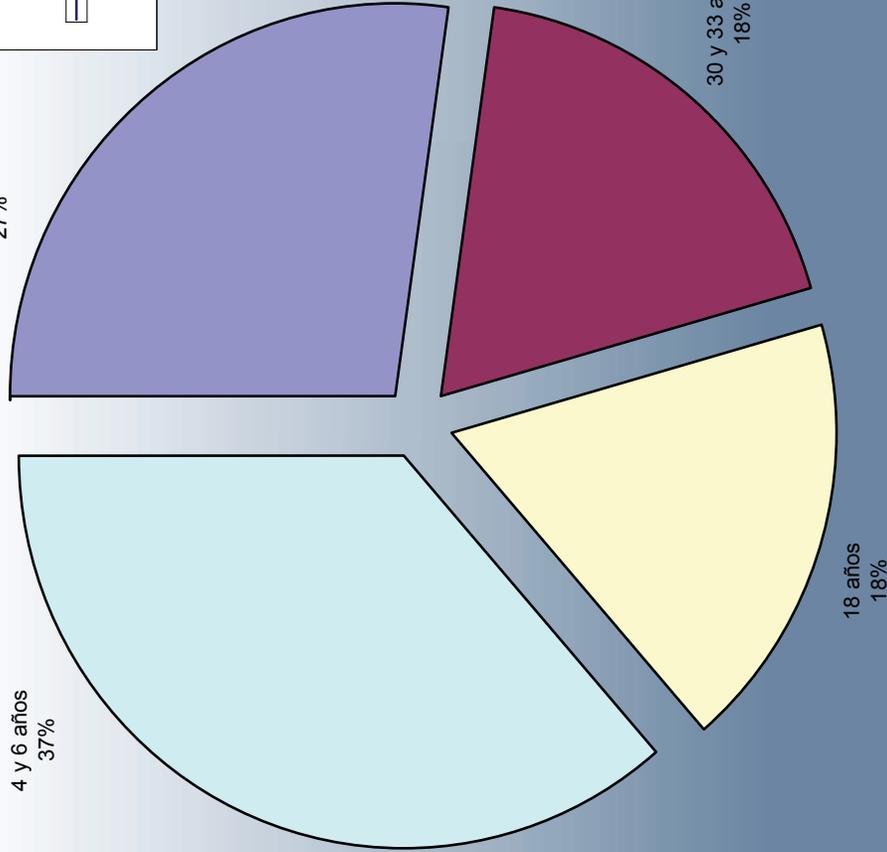


FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

Respecto de la antigüedad que reportan las Escuelas entrevistadas, como se aprecia en el detalle que se muestra y en la Gráfica, 3 Escuelas, el 27%, reportan una antigüedad de entre 50 y 68 años; 2, el 18%, entre 30 y 33 años; 2 más, el 18%, con 18 años y las 4 restantes su antigüedad oscila entre 4 y 6 años lo que arroja un promedio de 28 años de antigüedad. En razón de ello, el 45% de las Escuelas tiene una antigüedad por arriba de la del promedio.

ESCUELA	ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO EN AÑOS
ESCA	4
ESIQIE	18
ESIA	68
ESE	52
EST	31
CICS	6
UPIBI	17
ESIME	4
ESEyO	66
ESCOM	6
UPIICSA	33
TOTAL	305

**PROMEDIO DE ANTIGÜEDAD/AÑOS
POR UNIDAD PROFESIONAL**



**EL PROMEDIO GENERAL DE ANTIGÜEDAD
ES DE 28 AÑOS
EL 45 % DE LAS ESCUELAS
ESTAN ARRIBA DEL PROMEDIO**

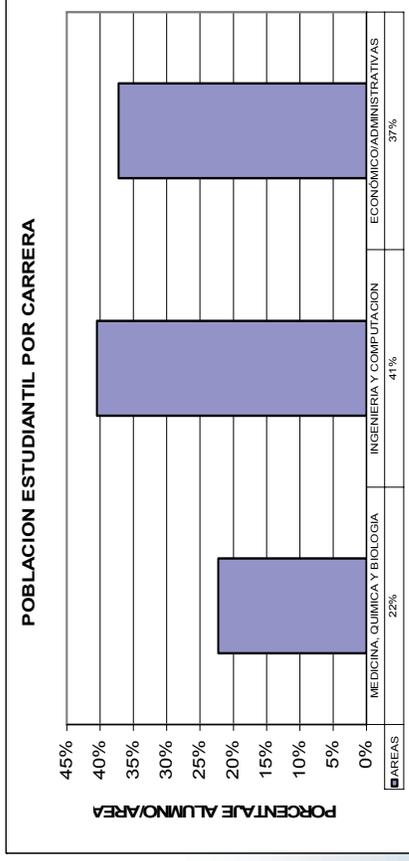
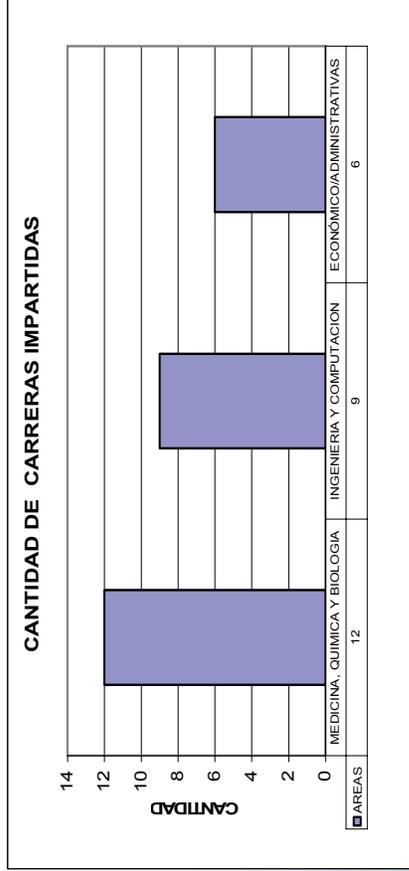
FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

Como se desprende de los siguientes cuadros resumen y de la Gráfica de apoyo se observa que considerando una población estudiantil de 34,180 alumnos atendidos por las 11 Escuelas encuestadas, resulta que 7,609 alumnos, el 22%, está concentrado en la rama dedicada a la medicina, química y biología que ofrece de 4 a 5 carreras en 12 áreas distintas; el 41%, 13,845 alumnos, se encuentra cursando alguna de las 3 carreras disponibles en 9 áreas diferentes relacionadas con las ramas de la ingeniería y la computación y el 37% restante, 12,726 alumnos, en alguna de las 6 áreas de la carrera única que se imparte del área económico-administrativa.

ALUMNOS	AREA	PORCENTAJE
7,609	QUÍMICO-BIOLÓGICAS	22%
13,845	INGENIERIA-CÓMPUTO	41%
12,726	ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS	37%
34,180		100%

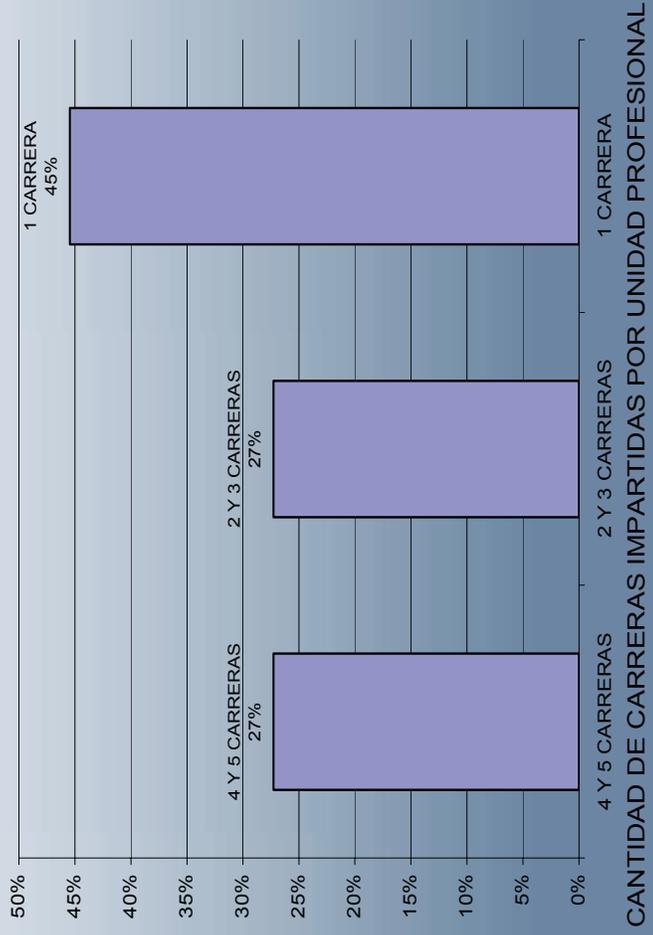
ESCUELAS	PORCENTAJE	NO. DE CARRERAS
3	27%	4 y 5
3	27%	2 y 3
5	45%	1
11	100%	

GRÁFICA 5



INSTITUTO POLITECNICO

CARRERAS QUE SE OFRECEN EN LAS UNIDADES PROFESIONALES



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

Por el tipo de carrera, el 45% corresponden a la rama de medicina, química y biología con 12 carreras; el 36% con 9 carreras relacionadas con las ingenierías-cómputo y el 18% corresponden a la rama económico- administrativa con 6 carreras.

ESCUELAS	PORCENTAJE	TIPO DE CARRERA	NO. DE CARRERAS
5	45%	QUÍMICO-BIOLÓGICAS	12
4	36%	INGENIERÍA-CÓMPUTO	9
2	18%	ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS	6
11	100%		

En materia de presupuesto disponible para realizar las adquisiciones de materiales, suministros e insumos ya sea por Licitación Pública o Invitación a Cuando Menos Tres Personas, del resultado de la Segunda "Categoría de Análisis" se desprende que el 92% en 2002 y el 83% en 2003 del presupuesto ejercido, respectivamente se realizó en la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas quedando concentrada la alternativa de Licitación Pública, exclusivamente en la Secretaría de Administración.

Este esquema provoca que las Escuelas tengan que solicitar a la Secretaría de Administración que atiendan sus requerimientos cuando el monto estimado de los mismos rebase el límite máximo establecido para una Invitación a Cuando Menos Tres Personas.

Dado lo anterior, la Secretaría de Administración debe recavar primero todas las requisiciones de compra de las diferentes Escuelas y después programar la Licitación Pública que la ley le obliga. Esto puede llegar a retrasar la entrega recepción de los bienes requeridos por las Escuelas y consecuentemente afectar a los alumnos, particularmente cuando hablamos de equipamientos de laboratorio indispensables en el 73% de las Escuelas encuestadas que además concentran el 63% de los alumnos inscritos en las áreas de medicina, química y biología así como ingenierías y cómputo que representan a su vez el 78% del total de carreras que ofrecen las Escuelas encuestadas en las diferentes ramas.

En el siguiente cuadro, se puede apreciar que el presupuesto autorizado para realizar Invitaciones a Tres Personas en las 11 Escuelas ascendió a 7,219 miles de pesos en 2002 y 7,328 miles de pesos en 2003. De estas cantidades, el 62% del presupuesto autorizado para 2002 y el 60% del autorizado para 2003, está concentrado en 8 Escuelas cuyas carreras se enfocan a las áreas de medicina, química y biología así como ingenierías y cómputo.

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO						TOTAL	
	QUÍMICO-BIOLÓGICAS INGENIERÍAS Y CÓMPUTO			ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS				
	EN MILES DE PESOS	PORCENTAJE	NO. DE ESCUELAS	EN MILES DE PESOS	PORCENTAJE	NO. DE ESCUELAS	EN MILES DE PESOS	EN %
2002	4,475.78	62%	8	2,743.22	38%	3	7,219.00	100%
2003	4,396.80	60%	8	2,931.20	40%	3	7,328.00	100%

Por lo que hace a las Escuelas dedicadas a impartir carreras de la rama económico- administrativa, el presupuesto autorizado para los mismos años de 2002 y 2003 es del 38% y 40%, respectivamente.

Así las cosas, pudiera pensarse que las Escuelas dedicadas a las ramas de medicina, químico-biológicas, ingenierías y cómputo disponen de un mayor presupuesto que las orientadas a las carreras de la rama económico-administrativas. Sin embargo, al analizar dicha asignación por Escuela como se presenta en detalle en el siguiente cuadro, se observa que esto no es así e inclusive, se revierte el resultado.

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO					
	QUÍMICO-BIOLÓGICAS INGENIERÍAS Y CÓMPUTO			ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS		
	EN MILES DE PESOS	ESCUELAS	PROMEDIO EN MILES DE PESOS	EN MILES DE PESOS	ESCUELAS	PROMEDIO EN MILES DE PESOS
2002	4,475.78	8	559	2,743.22	3	914
2003	4,396.80	8	550	2,931.20	3	977

Como se desprende del análisis anterior, el presupuesto promedio por cada una de las Escuelas cuyas carreras se enfocan a las áreas de medicina, química y biología así como ingenierías y cómputo es de 559 miles de pesos en 2002 y de 550 miles de pesos en 2003, mientras que para las Escuelas dedicadas a impartir carreras de la rama económico-administrativa el presupuesto autorizado por cada una, ascendió a 914 miles de pesos en 2002 y a 977 miles de pesos en 2003.

Esto significa que las Escuelas dedicadas a las carreras de la rama económico-administrativas contaron con un presupuesto mayor en un 64% en 2002 y 78% en 2003 al de las otras Escuelas dedicadas a impartir carreras en el área de medicina, química y biología así como ingenierías y cómputo no obstante a que el 63% de los alumnos están inscritos en alguna de estas carreras.

AÑO	PROMEDIO EN MILES DE PESOS		DIFERENCIA EN MILES DE PESOS	EN %
	QUÍMICO-BIOLÓGICAS INGENIERIAS Y CÓMPUTO	ECONÓMICO- ADMINISTRATIVAS		
2002	559	914	355	64%
2003	550	977	427	78%

Esta particularidad de las Escuelas en cuanto a que no están autorizadas mas que a realizar Invitaciones a Tres Personas hace que su capacidad de compra por la relación perversa de costo/volumen afecte la oportunidad de la adquisición y con ello la eficiencia con que ésta se realiza, al tener que recurrir a la Secretaría de Administración para suplir esta deficiencia, sobre todo tratándose de equipo de laboratorio que requiere el 78% de todas las carreras que imparten las 11 Escuelas que a su vez atienden al 63% de los alumnos inscritos en áreas que los demandan contra el 37% de alumnos que cursan carreras de la rama económico-administrativas, como se aprecia en la Gráfica No.2.

Si se hace una distinción entre las Escuelas por el tipo de equipamiento, de igual manera que las Escuelas estén atadas únicamente a la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas al final provoca insuficiencias y falta de oportunidad si se toma en cuenta que el promedio de 3,107 alumnos por Escuela como se aprecia en la Gráfica No.2.

Refuerza lo expresado hasta aquí el hecho de que el presupuesto promedio asignado por alumno para adquirir suministros e insumos bajo la modalidad de Invitaciones a Tres Personas, en la Escuela de Economía fue de \$603 pesos en 2002 y de \$705 en 2003, 186% y 215% superior al presupuesto asignado en esos mismos años a la Escuela de Química a pesar de que ésta última se asume requiere de mayor gasto en equipo de laboratorio y cuenta con un 63% más de alumnos que la Escuela de Economía, la cual en todo caso requiere fundamentalmente de material de consulta.

AÑO	PRESUPUESTO POR ALUMNO			
	ESIQIE	ESE	DIFERENCIA	EN %
2002	324	603	279	186%
2003	328	705	377	215%

Asimismo, se observa que el presupuesto autorizado a la Escuela de Economía en esos años respecto del presupuesto autorizado a la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología es 411% y 481% mayor en 2002 y 2003, respectivamente.

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO			
	UPIBI	ESE	DIFERENCIA	EN %
2002	350,000	1,438,231	1,088,231	411%
2003	350,000	1,683,301	1,333,301	481%

Por lo que hace a la comparación del presupuesto autorizado del año de 2002 con respecto al de 2003, se observa que en general el promedio de variación es de un 3% de un año a otro. Resalta el hecho de que mientras para la Escuela de Economía se autorizó para 2003 un presupuesto superior en un 17% respecto del de 2002, en la Escuela de Química y en la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Biotecnología el incremento en relación al mismo año, fue del 6% y 0%, respectivamente.

AÑO	PRESUPUESTO AUTORIZADO POR UNIDAD PROFESIONAL										
	ESCA	ESIQIE	ESIA	ESE	EST	CICS	UPIBI	ESIME	ESEyO	ESCOM	UPIICSA
2002	420,000	800,000	1,832,000	1,438,231	878,711	350,000	350,000	450,000	590,717	110,000	0
2003	420,000	850,000	1,597,000	1,683,301	794,775	350,000	350,000	500,000	672,519	110,000	0
INCREMENTO	0	50,000	-235,000	245,070	-83,936	0	0	50,000	81,802	0	0
EN %	0%	6%	-13%	17%	-10%	0%	0%	11%	14%	0%	0%

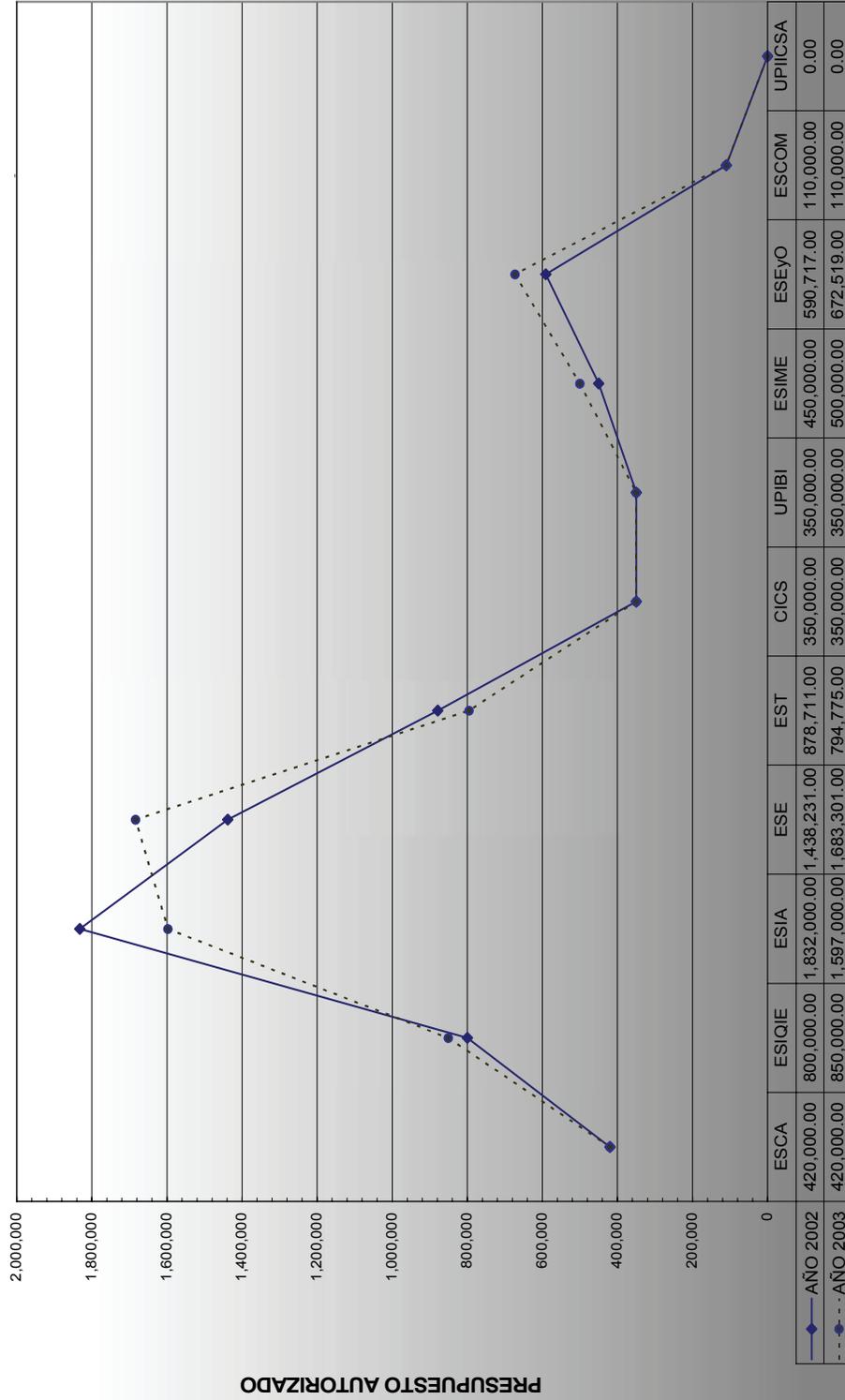
Esta situación denota que la capacidad que tienen las Escuelas de un ejercicio presupuestal a otro para adquirir nuevo equipo y/o renovar el existente en el peor de los casos, es insuficiente lo que puede provocar que los alumnos no dispongan de nueva tecnología con el posible riesgo de que inclusive pueda llegar a ser insuficiente con respecto al número de alumnos que demandan contar con equipo para realizar diversas prácticas.

Bajo este escenario, la eficiencia con la que se estarían realizando las adquisiciones particularmente en cuanto a calidad, se podría ver seriamente comprometida. La variación comentada se aprecia claramente en la siguiente Gráfica No.6:

INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

GRÁFICA 6

**PRESUPUESTO AUTORIZADO
POR UNIDAD PROFESIONAL**



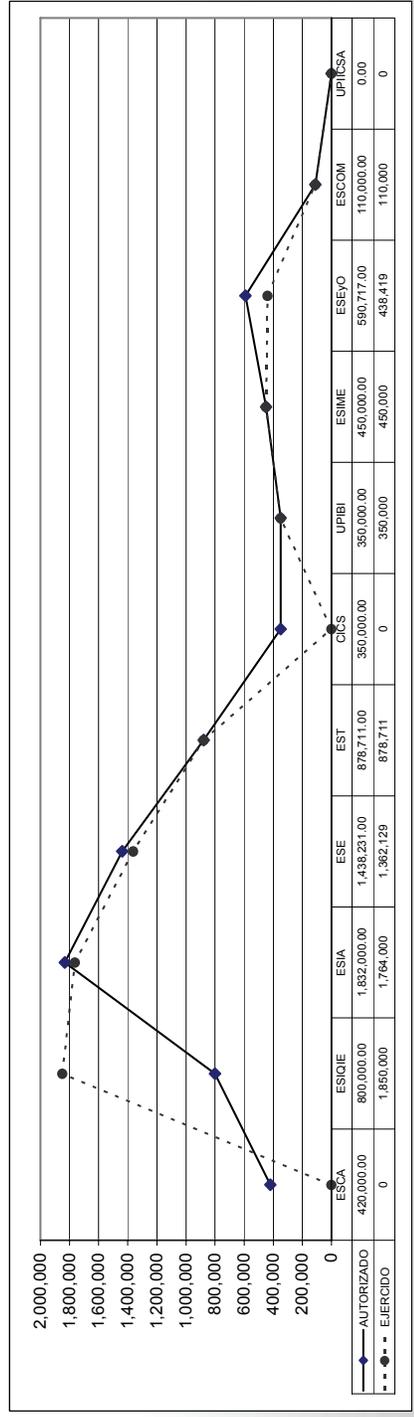
FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

En relación con el ejercicio del presupuesto en los años de referencia, 2002 y 2003 se desprende que entre las 11 Escuelas ejercieron 7,203 y 7,680 miles de pesos, respectivamente.

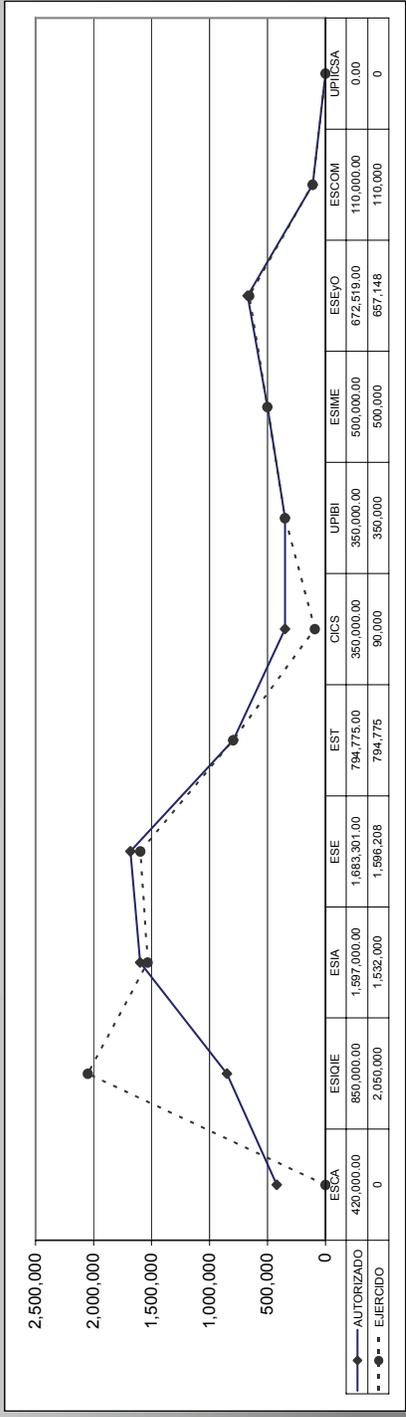
AÑO	PRESUPUESTO EJERCIDO POR UNIDAD PROFESIONAL											TOTAL
	ESCA	ESIQIE	ESIA	ESE	EST	CICS	UPIBI	ESIME	ESEyO	ESCOM	UPIICSA	
2002	0	1.850.000	1.764.000	1.362.129	878.711	0	350.000	450.000	438.419	110.000	0	7.203.259
2003	0	2.050.000	1.532.000	1.596.208	794.775	90.000	350.000	500.000	657.148	110.000	0	7.680.131

GRÁFICA 7

RELACION DE PRESUPUESTO AUTORIZADO/EJERCIDO POR UNIDAD PROFESIONAL



AÑO 2002



AÑO 2003

FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

De la Gráfica anterior, se obtiene un subejercicio de acuerdo a lo reportado por 2 Escuelas equivalente al 10% en 2002 y al 9% en 2003 contra el presupuesto de una Escuela que reporta un sobreejercicio del 131% en 2002 y 141% en 2003 que de ser así, estaría quitando capacidad de a las demás Escuelas con independencia de las observaciones que se pudieran llegar a generar por parte de las instancias fiscalizadoras.

En el caso de que efectivamente se haya dado ese sobreejercicio, las adquisiciones realizadas por la Escuela en cuestión no se podrían considerar que se hicieron con eficiencia ya que por una lado no se cumple con el marco regulatorio que le es aplicables y posiblemente tampoco se hayan conseguido las mejores condiciones de precio al haber gastado más de lo presupuestado a menos de que se refiera a compras extraordinarias no programadas originalmente y debidamente justificadas.

La falta de ejercicio presupuestal en los porcentajes señalados, desde el punto de vista de las áreas encargadas de la evaluación de la gestión administrativa se podrían clasificar como altos, máxime si se considera que la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas a la cual están atadas todas las Escuelas como ya se apuntó, es mucho más sencilla de operar, en tiempo y forma, que la Licitación Pública ya que vasta, a partir de las especificaciones técnicas que determina el área requirente del bien a adquirir, realizar una invitación por escrito a tres proveedores para que presenten sus cotizaciones y una muestra del artículo en su caso para que en la medida que se cubran las especificaciones solicitadas se adjudique al que presente el precio más bajo.

El hecho que las Escuelas únicamente estén facultadas para ejercer su presupuesto a través de la multicitada modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas, inhibe la posibilidad de acceder a mejores precios al involucrar mayores volúmenes y consecuentemente la posibilidad de generar economías que permitan reasignar el presupuesto para atender otras necesidades que de antemano no se encuentren cubiertas por el presupuesto original a partir de una adecuada planeación y previa capacitación de los ejecutores del gasto.

Un esquema de este tipo seguramente mejoraría la eficiencia de las adquisiciones por Escuela al manejar mejores condiciones de precio y controlar la oportunidad de la entrega de los bienes al no tener que depender de la Secretaría de Administración, como hasta ahora.

Como ya quedó evidenciado las Escuelas realizan todas sus adquisiciones fundamentalmente bajo la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas.

En este esquema, para ejercer un presupuesto promedio en 2002 de 656 miles de pesos fueron necesarias 68 invitaciones en promedio por Escuela, esto es 6 por mes, mientras que para ejercer un presupuesto promedio en 2003 de 666 miles de pesos se tuvieron que realizar 77 eventos en promedio por Escuela, también 6 por mes, como se deduce de la Gráfica de apoyo No.7.

PRESUPUESTO ANUAL PROMEDIO BAJO LA MODALIDAD DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS			
AÑO	MONTO EJERCIDO (en miles)	NO. DE EVENTOS	PROMEDIO MENSUAL DE INVITACIONES
2002	656	68	6
2003	666	77	6

Si se considera la posibilidad de que las Escuelas realicen también Licitaciones Públicas, probablemente la proporción resultante podría ubicarse alrededor de una Licitación Pública por cada tres Invitaciones a Tres Personas con lo que se reduciría en un 41% esta modalidad, tanto en 2002 como en 2003 con independencia de que el tiempo destinado a preparar cada una de ellas podría ser reasignado a tareas de planeación de Licitaciones Públicas que permitan acceder a mayores volúmenes y por consecuencia a mejores condiciones de precio con lo que se estaría eficientando el proceso de adquisiciones en cada Escuela.

En cuanto al porcentaje que representa los bienes y suministros a adquirir respecto del presupuesto autorizado en 2002 y en 2003, el 73% de las Escuelas manifestaron que era del 10%. Para el 27% restante de las Escuelas, no se tiene disponible ninguna respuesta.

Otro punto importante que mide la eficiencia de las adquisiciones lo constituye la aceptación de los bienes adquiridos dada su calidad. En este sentido tanto en 2002 como en 2003, 5 Escuelas, el 45%, manifestaron que el índice de aceptación de los bienes adquiridos está entre un 80 y 90%, mientras que las otras 6 Escuelas, el 55%, señaló que era del 100%.

No. DE ESCUELAS	PORCENTAJE	ACEPTACIÓN DE BIENES
5	45%	80% Y 90%
6	54%	100%

Lo anterior, se confirma con la pregunta de control que se formuló en el cuestionario que arroja como resultado que el que salvo en 2 casos, el 18%, los bienes adquiridos no son de la calidad deseada.

Esto tiene dos explicaciones: efectivamente es así y los bienes adquiridos no fueron de la calidad requerida por las áreas o la persona que respondió no se percató que el reactivo estaba planteado en negativo y dieron la misma respuesta que en el inmediato anterior con la diferencia que en este último, el planteamiento se hizo en sentido positivo.

Como se desprende de las relaciones anteriores, no obstante a que se realizó una Invitación, se formalizó y por lo tanto se ejerció un presupuesto asociado que permitió recepcionar un determinado número de bienes, en el 45% de las Escuelas éstos no siempre fueron de la calidad deseada por lo que la adquisición no fue eficiente ya que este es un elemento indispensable a cumplir por el área de adquisiciones.

A partir de los porcentajes resultantes y de la interpretación de la segunda de las "Categorías de Análisis" se obtiene que de los porcentajes antes obtenidos se

traducen en unidades monetarias, en 2002 y 2003, 5 Escuelas, el 45%, manifiestan que los bienes adquiridos son de la calidad requerida; 4 Escuelas, el 36%, manifiestan que se fincaron pedidos hasta por 150 miles de pesos para la adquisición de bienes que no son de la calidad requerida; 1 Escuela, el 9%, refiere que pedidos adjudicados en la misma circunstancia entre 150 y 300 miles de pesos y 1 Escuela reporta pedido, bajo la misma circunstancia por 600 miles de pesos.

MONTO DEL PEDIDO	GRADO DE ACEPTACIÓN	NO. DE ESCUELAS	%
HASTA \$ 150,000.00	LA REQUERIDA	5	45%
HASTA \$ 150,000.00	NO ES DE LA CALIDAD REQUERIDA	4	36%
ENTRE \$150,000.00 Y \$ 300,000.00	NO ES DE LA CALIDAD REQUERIDA	1	9%
HASTA \$ 600,000.00	NO ES DE LA CALIDAD REQUERIDA	1	9%
TOTAL		11	100%

El monto promedio de pedidos que pudieron llegarse a fincar por artículos que no reunieron los requisitos de calidad por el área fue de 116 miles de pesos que equivale al 17% del presupuesto promedio ejercido por las 11 Escuelas en 2002 y 2003 lo que se podría considerar alto si se toma en cuenta que la única modalidad de compra es la de Invitación a Cuando Menos Tres Personas y que por las características ya comentadas, es más fácil ejercer un mayor control en todas las etapas del proceso que en una Licitación Pública.

Ahora bien, si se hace la misma comparación con el presupuesto autorizado para cada uno de esos años, 2002 y 2003, se mantiene el mismo porcentaje.

Haciendo una comparación de las 751 Invitaciones a Tres Persona realizadas en promedio en 2002, de acuerdo a la Tercera "Categoría de Análisis" contra el presupuesto promedio ejercido en pedidos adjudicados para la adquisición de artículos que no fueron de la calidad requerida, resulta que se ejercieron 1.6 miles de pesos por invitación/pedido que no reunieron los requisitos previstos y para 2003 resulta en 1.5 miles de pesos.

AÑO	MONTO EJERCIDO POR INVITACIÓN/PEDIDO, EXPRESADO EN MILES DE PESOS, QUE NO CUMPLE LOS REQUISITOS PREVISTOS
2002	1.6
2003	1.5

Del análisis conjunto de los dos resultados anteriores permite establecer que no hay consistencia en las respuestas ya que mientras 5 Escuelas establecen que el porcentaje de aceptación de los bienes en 2002 y 2003 oscila entre el 80 y 90% las otras 6 Escuelas se ubican en el 100% por lo que la calidad se mueve en un rango promedio del 90% tanto para 2002 como para 2003.

Esto hace suponer una premisa inversamente proporcional esto es, que hay una alta aceptación de bienes que no son de la calidad deseada lo que estaría afectando la eficiencia de manera determinante.

Otra manera de medir la calidad de los bienes adquiridos fue compararla con su costo. Considerando nuevamente la Tercera “Categoría de Análisis” para 2002 y 2003, únicamente 4 Escuelas, el 36%, manifestaron que la calidad de los bienes adquiridos es totalmente compatible con su costo mientras que la mayoría de las Escuelas, 7 el 64%, refieren que esta relación es razonable. Si se considera la primera valoración como 100% y la segunda como 80% se confirma que la aceptación vs. calidad de los bienes adquiridos en el 64% de las Escuelas no satisfacen cabalmente las necesidades del área.

NO. DE ESCUELAS	%	CALIDAD DE LOS BIENES EN RELACIÓN AL COSTO
4	36	COMPATIBLE
7	64	RAZONABLE

Con base en la Cuarta “Categoría de Análisis” en la pregunta abierta para que captar sugerencias por parte de las Escuelas para mejorar la calidad el 82% coinciden en que las áreas requirentes deben hacer un esfuerzo por entregar al área de adquisiciones mejores especificaciones técnicas de los bienes a adquirir para de esta manera logra una mayor eficiencia a partir de que lo que se adquiere sea lo que efectivamente necesita el área. Luego entonces, es un área de oportunidad que estarían obligadas a trabajar las áreas requirentes más que el área de adquisiciones.

Consecuentemente, la sugerencia vertida por el 82% de las Escuelas guarda relación directa con una necesidad de mejorar la calidad de los bienes que se adquieren y con ello mejorar la eficiencia con la que éstas se realizan.

Respecto de otro de los elementos que identifican a la eficiencia referente a la oportunidad con que se lleva a cabo la entrega-recepción de los bienes adquiridos resulta que en el 2002 y 2003, 4 Escuelas, el 36%, manifiestan que el 100% de las adquisiciones cumplieron con este requisito; 3, el 27%, señalan que en promedio la oportunidad está presente en el 90% de las adquisiciones; 3, otro 27%, reportan que la oportunidad en la entrega se encuentra en promedio en un 85% y 1 Escuela, el 9%, se ubica en el 70%. En promedio, se puede establecer que la oportunidad con la que se realizan las entregas de los bienes adquiridos es de un 91%.

NO. DE ESCUELAS	%	% DE ADQUISICIONES QUE CUMPLEN CON LA ENTREGA-RECEPCIÓN
4	36	100
3	27	90
3	27	85
1	9	70

Lo anterior es indicativo de que en materia de oportunidad con la que se recepcionaron los insumos adquiridos resulta ser eficiente y por lo tanto, los alumnos de los distintos planteles cuentan en tiempo con el material que requieren.

A la pregunta abierta para captar sugerencias por parte de las Escuelas para mejorar la oportunidad con la que se entregan los bienes se obtuvo respuesta en el 82% de los casos. 6 Escuelas, el 54%, coinciden en que es necesario reforzar

la planeación y los compromisos de fecha de entrega a cargo de los proveedores; 1 Escuela, el 9%, señala que se cumpla con las especificaciones técnicas; 1 más, 9%, considera que los proveedores seleccionados deben ser de reconocida solvencia y finalmente de las últimas 3 Escuelas, el 27%, 2 no respondieron y la otra contestó como no aplicable.

ESCUELAS	SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA ENTREGA DE LOS BIENES
6	NECESARIO REFORZAR LA PLANEACIÓN Y LOS COMPROMISOS CON PROVEEDORES
1	ES NECESARIO QUE SE CUMPLA CON LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
1	LOS PROVEEDORES DEBEN SER DE RECONOCIDA SOLVENCIA
2	NO RESPONDIERON
1	NO APLICABLE
11	

Eliminando las 3 Escuelas que no contestaron resulta que las 6 Escuelas que bajo este escenario representan el 75%, visualizan como un área de oportunidad para mejorar la oportunidad en la entrega de los bienes adquiridos la planeación y el establecimiento de las fechas compromiso a cargo de los proveedores. En este sentido, las Escuelas en su gran mayoría reportan que 1 de cada 10 entregas que realiza el proveedor adjudicado no se hace con oportunidad lo que desde el punto de vista de marco regulatorio llevaría a estar imponiendo sanciones por cada día de atraso y hasta por el 10% del monto del pedido o contrato de que se trate. Sin embargo, es de interés de la administración pública, por su propia naturaleza, recepcionar en tiempo y forma los bienes y no obtener ingresos por concepto del cobro de sanciones.

Dada la proporción respecto de la oportunidad de recepción de los bienes y la necesidad manifiesta de mejorar la planeación se considera que las adquisiciones no son del todo eficientes.

En cuanto a la eficiencia de las adquisiciones desde la perspectiva financiera, en 2002 y 2003 una Escuela señaló que sus adquisiciones se realizaron a un precio de 100% por debajo del de mercado situación que por su propio peso cae que es incongruente y que una vez más se presume que la experiencia y/o el perfil de los responsables no es el idóneo o en el peor de los casos, que no hubo la seriedad ni el profesionalismo requerido para dar respuesta al cuestionario al ubicarse 9 Escuelas en el 70% y 2 más, en el 50%.

En promedio, las Escuelas reportan que un 32% de las adquisiciones se operaron por debajo del precio de mercado. Sin embargo, el subejercicio, si se traduce como ahorro o economía presupuestaria, es de apenas un 9% por lo que no se refleja en el presupuesto que efectivamente se hayan podido realizar las compras por abajo del precio de mercado en el porcentaje que resulta. Luego entonces es necesario suponer que el precio al que se adjudican las Invitaciones no es el más competitivo y por lo tanto la eficiencia con la que éstas se llevan a cabo puede verse afectada.

NO. DE ESCUELAS	EFICIENCIA DE LAS ADQUISICIONES PERSPECTIVA FINANCIERA, AÑOS 2002 Y 2003
1	A UN PRECIO DE 100% POR DEBAJO DEL VALOR DEL MERCADO
9	A UN PRECIO DE 70% POR DEBAJO DEL VALOR DEL MERCADO
2	A UN PRECIO DE 50% POR DEBAJO DEL VALOR DEL MERCADO

Si se considera que el promedio de las adquisiciones a un precio por debajo del de mercado se ubica en un 32%. De aplicar este porcentaje al presupuesto

ejercido promedio equivale a 210 miles de pesos en 2002 y a 223 miles de pesos en 2003 montos que están por arriba del subejercicio promedio reportado equivalente a 59 miles de pesos y 60 miles de pesos, en 2002 y en 2003, respectivamente. Bajo este supuesto, resulta entonces que el subejercicio no puede ser producto de los ahorros obtenidos.

Lo anterior se viene a confirmar cuando se obtiene, tanto para 2002 como para 2003, que 7 Escuelas, el 64% de la muestra, se ubican en el rango de 150 miles de pesos de ahorro por concepto de adquisiciones a un precio por debajo del de mercado; 1 Escuela, el 9%, sostiene haber obtenido un ahorro de 2,000 miles de pesos y las 3 restante manifiestan haber obtenido 0 pesos de ahorro. Como se puede apreciar, los ahorros señalados en el caso 7 Escuelas están por debajo de la cantidad reportada como ahorro en un 71% en 2002 y en un 67%, en 2003; 3 Escuelas se encuentran 100% abajo en ambos años y solo 1 Escuela, el 9%, estaría por arriba del ahorro reportado en un 852% y en un 797%, en 2003.

NO. DE ESCUELAS	% DE ESCUELAS	AHORRO POR CONCEPTO DE ADQUISICIONES (en miles)
7	64	150
1	9	2,000
3	27	0

Los porcentajes anteriores lleva a suponer que la respuesta sobre el ahorro generado por realizar adquisiciones por abajo del precio de mercado no es consistente ni confiable y por lo tanto habría que considerar que en materia de generación de ahorro vía precio, no se está siendo del todo eficiente.

Resultado del análisis de la Tercera "Categoría de Análisis" al cuestionamiento sobre las adquisiciones que se efectuaron al mismo precio de mercado, 1 Escuela, el 9%, reporta un 0%; 1 más, el 9%, señaló que únicamente un 15% de sus adquisiciones se realizaron bajo este supuesto; 4 Escuelas, el 36%, se ubicó en el 30%; 3 más, el 27%, señaló un 50% ese supuesto; 1 más, el 9%, señaló estar en el 85% y una única Escuela, el 9%, se ubicó en el 100% de compras a precio igual al de mercado.

ESCUELAS	ADQUISICIONES
1	REPORTÓ 0% DE SUS ADQUISICIONES AL MISMO PRECIO
1	REPORTÓ UN 15% DE SUS ADQUISICIONES AL MISMO PRECIO
4	REPORTÓ UN 30% DE SUS ADQUISICIONES AL MISMO PRECIO
3	REPORTÓ UN 50% DE SUS ADQUISICIONES AL MISMO PRECIO
1	REPORTÓ UN 85% DE SUS ADQUISICIONES AL MISMO PRECIO
1	REPORTÓ EL 100% DE SUS ADQUISICIONES AL MISMO PRECIO
11	

Contrasta en primer lugar que 1 Escuela, el 9%, que contestó que únicamente el 3% de sus adquisiciones las realizó a un precio por debajo del de mercado mientras que un 0%, las llevó a cabo a un precio igual al de mercado. Luego entonces, el 97% tendría que haberlo adquirido a un precio por arriba del de mercado aunque reporta el 30% nada más y consecuentemente bajo ninguna circunstancia pudo haber obtenido el ahorro de 150 miles que reporta sino más bien un sobreejercicio considerable.

Haciendo la comparación del promedio de las Invitaciones a Tres Personas ejecutadas por las Escuelas, resulta que en promedio 22 Invitaciones, 3 de cada una en 2002 y tres de cada una en 2003, se realizaron a precios por debajo de los de mercado; en cuanto al comportamiento de las adquisiciones a precios igual a los de mercado se tiene que en 2002, 29 Invitaciones, dos de cada una, se operaron bajo este esquema y 33, de igual forma 2 de cada una, en 2003.

NO. DE ESCUELAS	% DE ESCUELAS	ADQUISICIONES
1	9	3% POR DEBAJO DEL VALOR DEL MERCADO
		0% IGUAL AL VALOR DEL MERCADO
97% DE LAS ADQUISICIONES A UN VALOR POR ARRIBA DEL DE MERCADO		

AÑO	INVITACIONES A TRES PERSONAS
2002	POR CADA 22 INVITACIONES 3 SE REALIZARON A PRECIOS POR DEBAJO DEL VALOR DE MERCADO
	POR CADA 29 INVITACIONES 2 SE REALIZARON A PRECIOS IGUAL DEL VALOR DE MERCADO
2003	POR CADA 22 INVITACIONES 3 SE REALIZARON A PRECIOS POR DEBAJO DEL VALOR DE MERCADO
	POR CADA 33 INVITACIONES 2 SE REALIZARON A PRECIOS IGUAL DEL VALOR DE MERCADO

Por lo que hace a las adquisiciones a precios por arriba de los de mercado en 2002 y 2003, 3 Escuelas, el 27%, manifestaron haber adquirido 30% por arriba de los precios de mercado; 4 más, el 36%, reportaron un 3% y con 0%, las últimas 4 Escuelas, el otro 36% se ubican en el 0%. Considerando la comparación como en los dos supuestos anteriores, se está a que tan solo 6 compras en 2002, se hicieron bajo esta forma y 7, en 2003.

NO. DE ESCUELAS	%	% DE ADQUISICIONES POR ARRIBA DEL PRECIO DEL MERCADO
3	27	30
4	36	3
4	36	0

En promedio las Escuelas manifestaron que el 32% de las adquisiciones realizadas se hicieron a precios por debajo de los de mercado; el 43% a precios iguales a los de mercado y el 9% a precios por arriba de los de mercado. Es de señalarse que no quedó definido en ninguna categoría un 16%.

Un escenario como este refleja que en la medida que la tendencia de las adquisiciones señala que éstas se formalizaron en primer término a un precio promedio igual al de mercado y en segundo lugar, a un precio promedio por abajo del precio de mercado, sin embargo dada la salvedad comentada en relación con el apartado del subejercicio, se puede establecer que esta condición hace que las adquisiciones en cuanto condiciones de precio no puedan considerarse como eficientes.

Ya como parte de la Cuarta "Categoría de Análisis" se tiene que a la pregunta abierta al entrevistado sobre su sugerencia para que su adquisición se realice en las mejores condiciones de precio, 4 Escuelas, un 36% de las Escuelas

coincidieron que es necesario no limitarlas al catálogo de proveedores sino por el contrario, que haya la posibilidad de cotizar con un mayor número de ellos sin restricción. Actualmente en la administración pública no se maneja esta limitante por el contrario se promueve la realización de amplios sondeos de mercado que favorezcan la competencia, inhiban los vicios y componendas además de que privilegien la posibilidad de acceder a mejores precios y con ello mejorar la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones, con independencia de la modalidad en la que se lleven a cabo. 2 Escuelas, el 18%, solicitaron mayor disponibilidad y oportunidad del presupuesto situación que hace sentido con el 9.5% promedio de subejercicio que se reporta. 2 Escuelas, el 18%, hablan de compras de mayor volumen y de poder participar en licitaciones situación que vendría realmente a mejorar el esquema financiero al acceder a mejores condiciones de precio. Situación que a la fecha de la encuesta se puede observar que el 100% de las Escuelas muestreadas están limitadas para poder adquirir bajo esta modalidad, ya que se encuentra reservada exclusivamente para la Secretaría de Administración. 1 Escuela, el 9%, respondió algo que no tiene nada que ver con el reactivo y 2 más, el 18%, no respondieron.

NO. DE ESCUELAS	%	SUGERENCIA PARA QUE LAS ADQUISICIONES SE REALICEN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO
4	36	COTIZAR CON UN MAYOR NÚMERO DE PROVEEDORES SIN RESTRICCIÓN
2	18	MAYOR DISPONIBILIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PRESUPUESTO
2	18	COMPRAS DE MAYOR VOLÚMEN Y PARTICIPAR EN LICITACIONES
1	9	RESPUESTA NO RELACIONADA CON EL REACTIVO
2	18	NO RESPONDIERON

En ningún caso se abordó la posibilidad de ampliar los sondeos de mercado que es un mecanismo efectivo para acceder a mejores precios y que de acuerdo a norma, es obligatorio.

ESCUELAS	FORMA DE ADQUISICIÓN
4	SUGIEREN NO ESTAR LIMITADOS A UN CATALOGO DE PROVEEDORES
2	SOLICITARON MAYOR DISPONIBILIDAD DEL PRESUPUESTO
2	SOLICITAN COMPRAS A MAYOR VOLUMEN Y PARTICIPAR EN LICITACIONES
1	NO TIENE NADA QUE VER CON LA PREGUNTA
2	NO RESPONDIERON
11	

En el apartado del apego de las adquisiciones realizadas al marco regulatorio, tanto en 2002 como en 2003, únicamente 3 Escuelas manifestaron que se cumple al 100%; 3 Escuelas, el 27%, se ubicaron en el 85%; 2, el 18%, en el 70%;1, el 9%, en el 50% y 2 no respondieron.

ESCUELAS	MARCO REGULATORIO
3	SE CUMPLE AL 100 %
3	SE CUMPLE AL 85%
2	SE CUMPLE AL 70%
1	SE CUMPLE AL 50 %
2	NO RESPONDIERON
11	

De lo anterior se desprende que el promedio de cumplimiento de las Escuelas que sí respondieron se encuentra en el 83%, quedando un 17% al margen. Una situación así, deja vulnerable a la institución para que sea observada en materia de adquisiciones por parte de las instancias fiscalizadoras además de que incide

en la transparencia y la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones en cuanto al cumplimiento cabal de la normatividad que les es aplicable.

La opinión que manifiestan tener las Escuelas en relación con el marco regulatorio aplicable para la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas en el caso de 2 Escuelas, el 18%, señala que lo considera adecuado pero le falta difusión; 3 Escuelas, el 27%, fundamentalmente se refiere a que implica mucho tiempo llevar a cabo una Invitación con base en el marco regulatorio; en 5 Escuelas, el 45%, por la respuesta que dan denotan que no están familiarizados con el marco regulatorio aplicable o lo desconocen.

NO. DE ESCUELAS	%	OPINIÓN RESPECTO AL MARCO REGULATORIO APLICABLE A LA MODALIDAD DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS
2	18	ADECUADO PERO FALTA DIFUSIÓN
3	27	IMPLICA TIEMPO LLEVAR A CABO UNA INVITACIÓN
5	45	NO ESTAN FAMILIARIZADOS CON EL MARCO REGULATORIO APLICABLE O LO DESCONOCEN

La respuesta abierta a este reactivo refuerza que dado un cumplimiento del 83% promedio de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, marco regulatorio aplicable siendo como lo es de una ley obligatoria y aplicable a todos los servidores públicos y a que existe otra ley específica de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que prevé las sanciones e inclusive procedimientos administrativos por las violaciones o incumplimientos que cometan los servidores públicos responsables de llevar a cabo las adquisiciones es indispensable su cabal cumplimiento.

En este sentido y desde el punto de vista del marco regulatorio no se podría considerar que las adquisiciones se vienen ejecutando con eficiencia ya que su cumplimiento es parcial por parte de los ejecutores del gasto y, por lo tanto, existe el riesgo potencial de que se levanten observaciones por las instancias fiscalizadoras o incluso, se lleguen a fincar responsabilidades.

Finalmente a partir de la definición operacional de eficiencia, contenida en la cuarta "Categoría de Análisis" que se compartió con las Escuelas y que a la letra dice:

UNA ADQUISICIÓN A TRAVÉS DE UNA LICITACIÓN PÚBLICA O UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS ES EFICIENTE, CUANDO SE CUMPLE CABALMENTE CON EL MARCO REGULATORIO QUE LE ES APLICABLE, SE REALIZA EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO Y EL BIEN ES ENTREGADO AL ÁREA REQUERENTE, CON LA CALIDAD Y LA OPORTUNIDAD SOLICITADAS.

6 Escuelas, el 54%, contestaron afirmativamente a esta pregunta sin embargo, cuando se les preguntó porqué las razones que exponen en general es que se cubrieron las necesidades y que los proveedores cumplieron con la normatividad cuando el marco regulatorio es aplicable a la convocante, quien a su vez debe asegurarse lo cumpla el licitante o proveedor. En contraste, 4 Escuelas, el 36%,

manifiestan abiertamente que las adquisiciones, a partir de la definición operacional que se planteó en el reactivo No.20, no se realizan con eficiencia atribuyéndolo a que no se cumple con la oportunidad en la entrega de los bienes y/o con las especificaciones lo que redundaría en la calidad de los mismos. Solo 1 Escuela, el 9%, no contestó.

NO. DE ESCUELAS	% DE ESCUELAS	ADQUISICIONES
6	54	SE REALIZAN CON EFICIENCIA
4	36	NO SE REALIZAN CON EFICIENCIA
1	9	NO CONTESTÓ

Del análisis de la correlación de las variables; de la asociación de las respuestas a los diferentes reactivos en porcentajes y promedios, se presentan los siguientes resultados:

Considerando la definición operacional, el grado de cumplimiento del marco regulatorio se sitúa en promedio en un 83%, quedando un 17% de Invitaciones al margen. Una situación así, deja vulnerable a la institución para que sea observada en materia de adquisiciones por parte de las instancias fiscalizadoras además de que incide en la transparencia y la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones en cuanto al cumplimiento cabal de la normatividad que les es aplicable.

Por lo que hace a las mejores condiciones de precio dados los porcentajes comentados con detalle a partir de la página No.8 del instrumento lleva a suponer que la respuesta sobre el ahorro generado al realizar adquisiciones por abajo del precio de mercado no es consistente ni confiable.

En relación con la calidad de los bienes adquiridos no obstante a que se realizó una Invitación, se formalizó y por lo tanto se ejerció un presupuesto asociado que permitió recepcionar un determinado número de bienes, en el 45% de las Escuelas éstos no siempre fueron de la calidad deseada.

En cuanto a la oportunidad en promedio se puede establecer que la oportunidad con la que se realizan las entregas de los bienes adquiridos es de un 91%.

A partir de lo expresado se puede concluir que las adquisiciones que realizan las Escuelas muestreadas del IPN no podrían ser consideradas como eficientes ya que no se cumple satisfactoriamente el marco regulatorio aplicable a las adquisiciones no se logran con claridad las mejores condiciones de precio, y la calidad de los bienes adquiridos no siempre fueron de la calidad deseada. Por lo tanto, no se cumplen a cabalidad con los cuatro elementos establecidos como condición en la definición operacional ya apuntada.

5.10 Limitaciones de la investigación, observaciones y sesgos

Una de las principales limitaciones en la aplicación del cuestionario fue que las personas designadas para darle respuesta por parte de los Directores de las Escuelas y Secretario de Administración no fueron las idóneas y por lo tanto la calidad de las respuestas tampoco lo fue. Otra limitación fundamental fue el tiempo tan excesivamente largo que requirieron para entregar los cuestionarios y

que no obstante ello como ya quedó evidenciado, hubo la necesidad de eliminar 8 de éstos con el sesgo que esto conlleva.

Seis meses para captar la respuesta de la totalidad de los cuestionarios se considera un tiempo extremadamente largo y denota que los responsables no manejan la información de primera mano y que fue necesario recurrir a los archivos para dar respuesta o que no hubo ningún interés de su parte para coadyuvar con esta investigación no obstante que parte de la base de ser un ejercicio imparcial y persigue realimentar a los ejecutores del gasto para eficientar el proceso de las adquisiciones que se encuentra bajo su responsabilidad.

Dentro de los sesgos que se considera importante comentar está en primer término el hecho de que de la muestra con la que se trabajó al final se redujo a 11 Escuelas en lugar de las 17 Escuelas y la Secretaría de Administración que originalmente conformaban la muestra determinada. Lo anterior, en virtud de que como ya se apuntó los cuestionarios eliminados fue debido a que se encontraban incompletos y algunos de ellos, inclusive fueron entregados en blanco.

Otro sesgo lo constituye la influencia que pudo haber ejercido el hecho de que antes de realizar esta investigación se haya fungido en el período 2000-2001 como titular del órgano interno de control y que consecuentemente se haya interpretado la aplicación del cuestionario como algo muy similar a la realización de una auditoría no obstante a que la intención se basa absolutamente en una metodología de investigación y persigue la comprobación de una hipótesis y la realimentación a través de sugerencias y comentarios para lograr eficientar el proceso de adquisiciones que vienen realizando las diferentes Escuelas.

Otro posible sesgo lo puedo constituir el hecho de que dentro del universo de la administración Pública Federal el Instituto Politécnico Nacional es prácticamente el único organismo dedicado a la educación superior y sujeto a la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público salvo por el caso de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) que es un organismo equivalente pero sin la penetración, variedad, número de escuelas y reconocimiento nacional e internacional que tiene el IPN.

Asimismo se considera que el hecho de que los designados para dar respuesta al cuestionario no cuenten con la experiencia y/o el perfil adecuado haya podido influir en la calidad y precisión de las respuestas.

También puedo tener algún peso el hecho de que de las dos modalidades a evaluar, Licitación Pública Nacional e Invitación a Cuando Menos Tres Personas las adquisiciones se realicen con base en la segunda modalidad.

La limitación fundamental consistió en la apertura de los Directores de las diferentes Escuelas y de la propia Secretaría de Administración para darle entrada al cuestionario como un instrumento de investigación con ninguna otra pretensión mas que la de permitir recopilar la información necesaria para su análisis, evaluación, obtención de resultados y a partir de allí arribar a las conclusiones que permitieran dar una realimentación a los ejecutores del gasto.

Sin embargo, fue necesario que inclusive la Superioridad del IPN sensibilizara a las diferentes Escuelas a efecto de que se diera debida respuesta al cuestionario.

Para eliminar en lo posible el sesgo de haber concentrado la aplicación del cuestionario únicamente en las Escuelas del Instituto Politécnico Nacional se obtuvo autorización en el último momento para aplicar el mismo cuestionario en la Universidad Pedagógica Nacional que dentro de la Administración Pública es el único órgano equiparable al IPN por depender de la Secretaría de Educación Pública; ser de educación superior; ser desconcentrado y por lo tanto sujeto también de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Los resultados obtenidos del análisis son los que enseguida se exponen mismos que se comparan también con los respectivos del IPN:

5.10.1 Análisis e interpretación de resultados UPN

La UPN cuenta con una plantilla de 405 profesores mientras que las Escuelas encuestadas tienen 3,576, esto es, un 883% más mientras que contra el promedio de 325 maestros por Escuela, la variación se reduce al 25%. Luego entonces, el 55% de las Escuelas está por debajo de la plantilla de profesores de la UPN.

PROFESORES		DIFERENCIA	
UPN	IPN	EN CANTIDAD	PORCENTAJE
405	3,576	3,171	883%

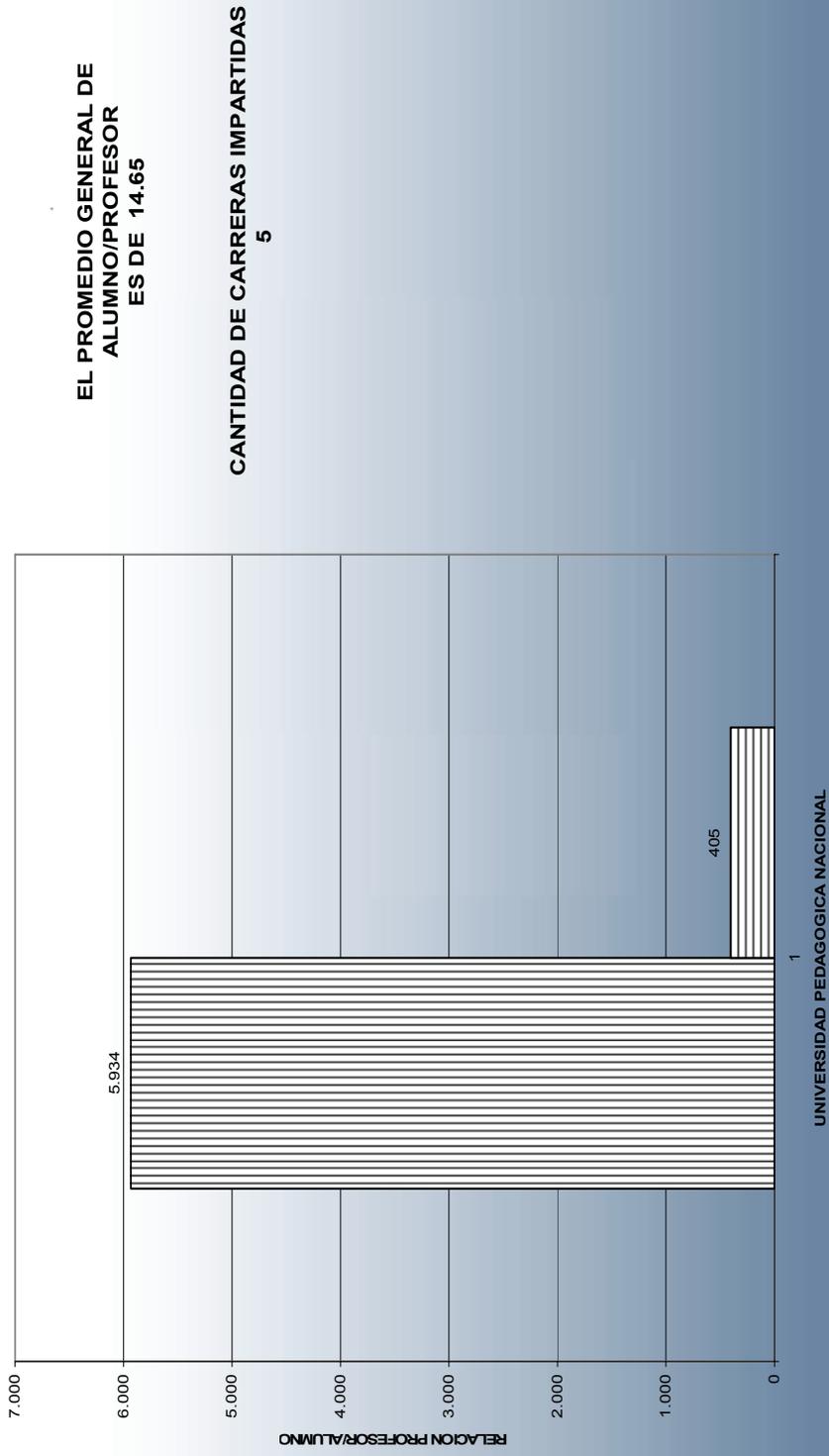
Analizada la información por Escuela, se tiene que únicamente 3, el 27%, cuentan en promedio con un 56% más de maestros que la UPN y de las 8 restantes, el 72%, tienen en promedio un 52% menos.

Por lo que hace a la población estudiantil se observa que la UPN tiene inscritos 5,934 alumnos mientras que las 11 Escuelas presentan una matrícula de 34,180 estudiantes, esto es un 576% más.

ALUMNOS		DIFERENCIA	
UPN	IPN	EN CANTIDAD	PORCENTAJE
5,934	34,180	28,246	576%

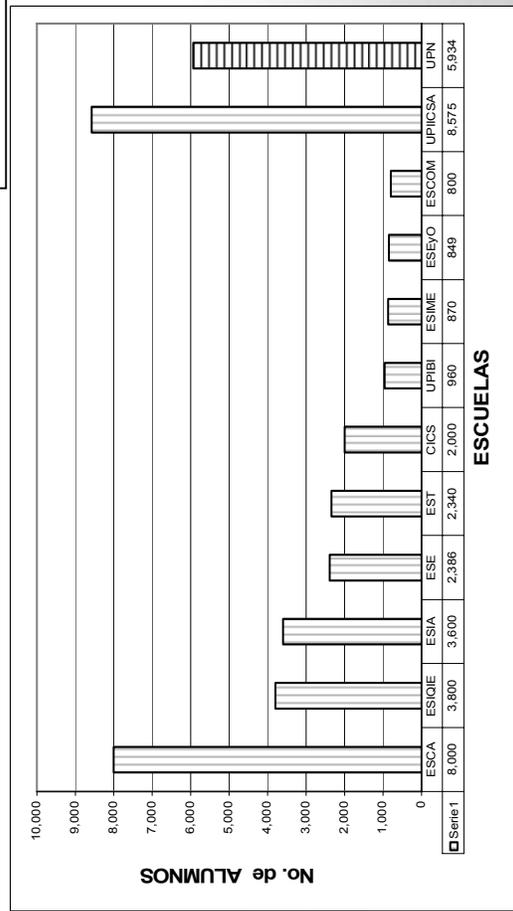
GRÁFICA 8

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

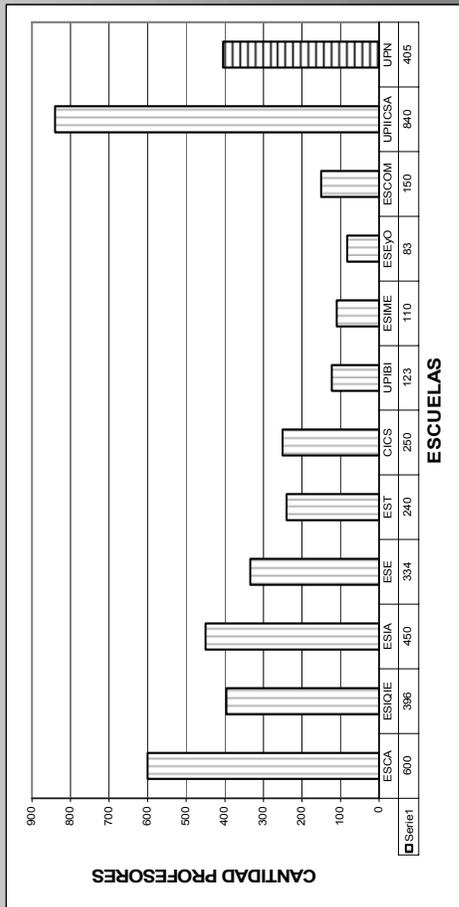
GRÁFICA 9



COMPARACION IPN/UPN

RELACIÓN ALUMNOS

RELACIÓN PROFESORES



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

Haciendo la comparación por Escuela, únicamente 2 de las 11 Escuelas encuestadas, cuentan en promedio con una población escolar por arriba del 40% reportado por la UPN; 5 más, el 18%, tienen en promedio un 52% y las 4 restantes, el 36%, tiene un 85% menos de alumnos que la UPN. Contra el promedio general de 3,107 alumnos por Escuela del IPN, resulta que la UPN está un 91% por arriba.

La relación promedio de alumno/profesor es de 15 en la UPN contra 9 del IPN por Escuela.

PROMEDIO ALUMNOS/PROFESOR	
UPN	IPN
15	9

Por Escuela, en todos los casos están en promedio un 33% por debajo de la relación de 15 alumnos por maestro que presenta la UPN en este reactivo.

Respecto de la antigüedad que reportan las Escuelas entrevistadas arroja una antigüedad promedio de 28 años mientras que la UPN reporta una antigüedad de apenas 3 años por Escuela. En 4 casos, el 36%, se observa una antigüedad promedio de 5 años, equiparable a la de al UPN.

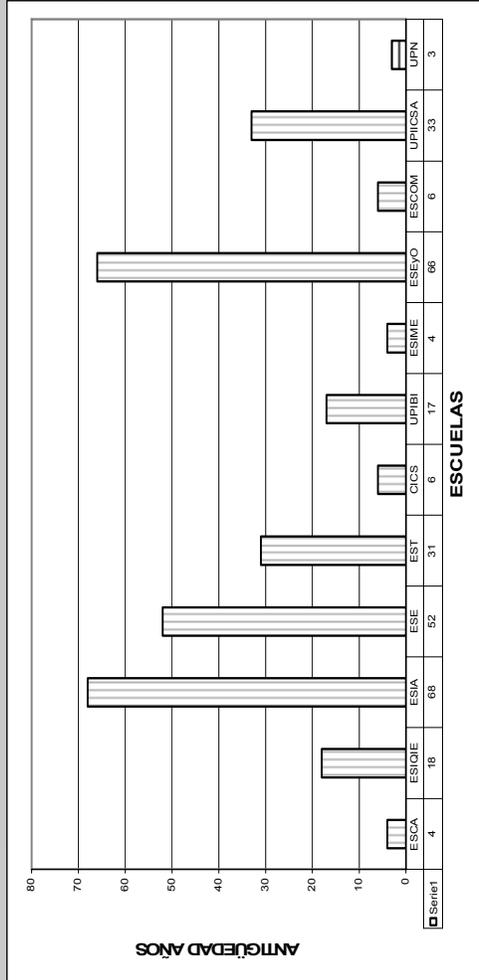
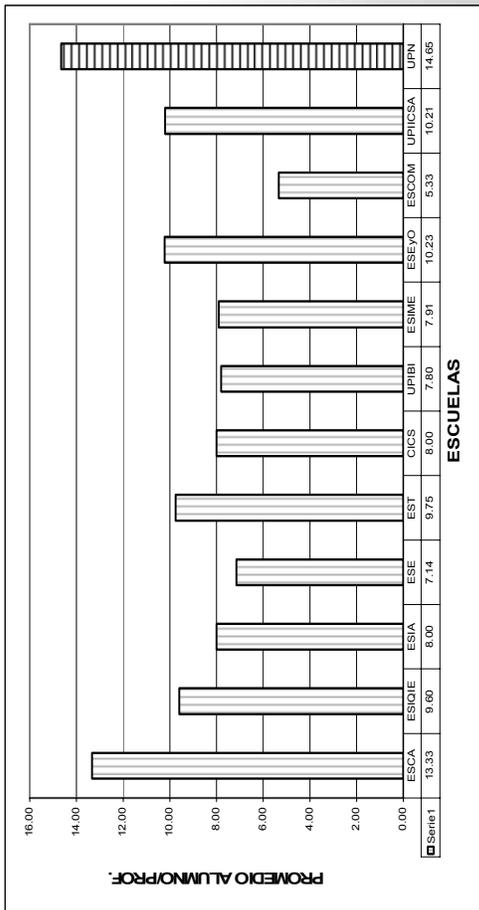
INSTITUCIÓN	ESCUELA	ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO	PROMEDIO
IPN	ESCA	4	28
	ESIQIE	18	
	ESIA	68	
	ESE	52	
	EST	31	
	CICS	6	
	UPIBI	17	
	ESIME	4	
	ESEyO	66	
	ESCOM	6	
	UPIICSA	33	
UPN	UPN	3	3

Considerando una población estudiantil, como se observa en la siguiente Gráfica, de 34,180 alumnos atendidos por las 11 Escuelas encuestadas, resulta que 7,609 alumnos, el 22% está concentrado en la rama dedicada de medicina, química y biología; el 41%, 13,845 alumnos, se encuentra cursando carreras relacionadas con las ramas de la ingeniería y la computación y el 37% restante, 12,726 alumnos se encuentran cursando carreras del área económico-administrativa. En el caso de la UPN, tiene inscritos un promedio de 1,187 alumnos en cada una de las 5 licenciaturas que ofrece todas ellas con enfoque claro en educación y pedagogía.

GRÁFICA 10

COMPARACION IPN/UPN

RELACIÓN ALUMNO PROFESOR

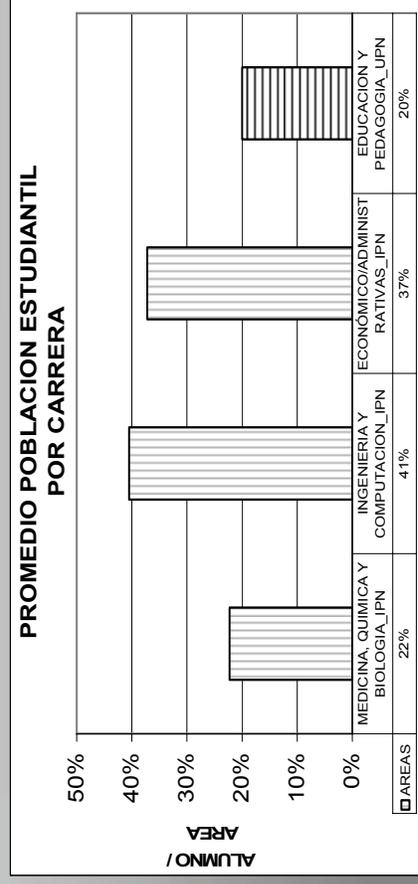
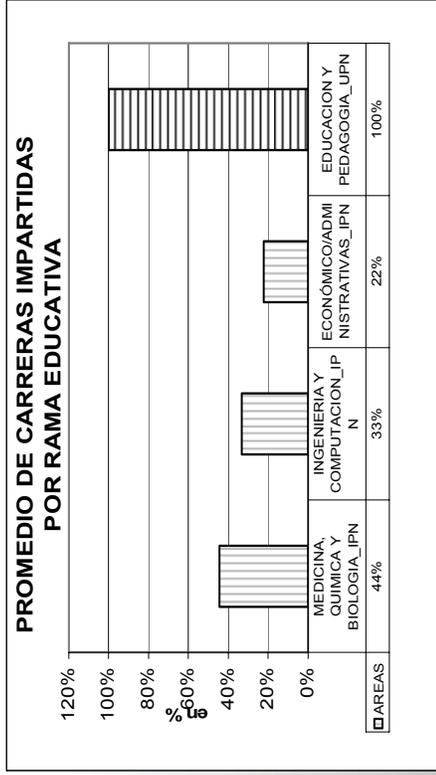


ANTIGÜEDAD ESCUELAS

FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

GRÁFICA 11

COMPARACION IPN/UPN



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

Tomando en cuenta la oferta de carreras que se detalla en la Gráfica que antecede, resulta que las Escuelas encuestadas ofrecen 27 carreras en diversas ramas como la medicina, química y biología que se imparte en el 45% de las Escuelas; la ingeniería y la computación en el 33% así como la económico-administrativa en el 22% restante.

El Capítulo 2000 registra el presupuesto disponible para realizar las adquisiciones de materiales, suministros e insumos ya sea por Licitación Pública o Invitación a Cuando Menos Tres Personas. El resultado del cuestionario arroja que el 92% en 2002 y el 83% en 2003 del presupuesto ejercido, respectivamente se realizó en la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas quedando concentrada la alternativa de Licitación Pública, exclusivamente en la Secretaría de Administración. En el caso de la UPN, el presupuesto ejercido, únicamente en esta modalidad, fue de 10,432 miles en 2002 y 9,565 miles de pesos en 2003 que representa el 46% y el 45% respecto del presupuesto autorizado para esos años, respectivamente.

AÑO	PRESUPUESTO EJERCIDO EN MILES POR INSTITUCIÓN		DIFERENCIA	
	IPN	UPN	EN MILES	PORCENTAJE
2002	7,203	10,432	3,229	45%
2003	7,680	9,565	1,885	25%

De lo anterior se desprende que la UPN ejerció un 45% más de presupuesto en 2002 y un 25% más en 2003 que el IPN. Ahora bien el presupuesto ejercido en relación con el presupuesto autorizado, tanto para las Escuelas del IPN como para la UPN, en este último caso para la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas, se mantienen los porcentajes ya que el cuestionario reporta un presupuesto ejercido prácticamente al 100%.

El presupuesto promedio asignado por alumno para adquirir suministros e insumos a través del Capítulo 2000 del Clasificador por Objeto del Gasto bajo la modalidad de Invitaciones a Tres Personas en la UPN es de \$1,758 pesos en promedio por alumno, un 192% más que el asignado a la Escuela de Economía que se ubica en \$654 pesos en promedio y que dicho sea de paso es la que reporta la relación de presupuesto/alumno más alta.

Por lo que hace a la comparación del presupuesto autorizado para las 11 Escuelas del año de 2002 con respecto al de 2003, se observa que en general el promedio de 8% al comparar los mismos años.

En relación con el ejercicio del presupuesto en los años de referencia, 2002 y 2003 se desprende que entre las 11 Escuelas ejercieron 7,203 y 7,680 miles de pesos, respectivamente mientras que la UPN reporta, para esos mismos años 10,432 y 9,565, un 45% y un 25% por arriba.

PRESUPUESTO EJERCIDO (en miles)		
INSTITUCIÓN	AÑO	
	2002	2003
IPN	7,203	7,680
UPN	10,432	9,565
DIFERENCIA	3,229	1,885
EN %	45	25

Como ya quedó evidenciado las Escuelas realizan todas sus adquisiciones fundamentalmente bajo la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas. En este esquema, para ejercer un presupuesto promedio en 2002 de 656 miles de pesos fueron necesarias 68 invitaciones en promedio por Escuela, esto es 6 por mes, mientras que para ejercer un presupuesto promedio en 2003 de 666 miles de pesos se tuvieron que realizar 77 eventos en promedio por Escuela, también 6 por mes.

Como se aprecia y se desprende de las siguientes cuatro Gráficas, en el caso de la UPN, para ejercer un presupuesto de 10,432 miles de pesos en 2002 y de 9,565 miles de pesos en 2003, bajo la misma modalidad de Invitación, realizaron 23 y 13 Invitaciones para cada uno de los años, respectivamente.

Dado lo anterior, se tiene que para ejercer en 2002 un presupuesto 45% mayor la UPN requirió realizar 68 Invitaciones, las Escuelas realizaron 68, un 196% más. En relación con 2003, para ejercer un presupuesto mayor de un 25%, la UPN efectuó 13 Invitaciones y las Escuelas 77, un 542% más.

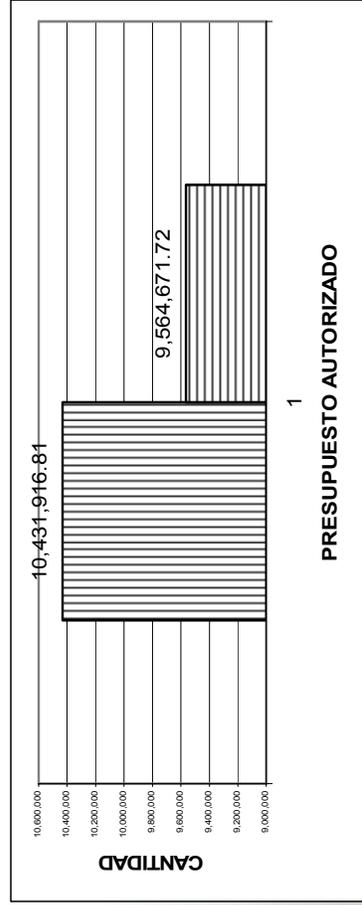
Si se considera que de acuerdo a los presupuestos ejercidos el monto de actuación debe ser muy similar para ambas instituciones, resulta que la UPN es más eficiente en sus adquisiciones ya que con un menor esfuerzo pero particularmente con un número menor de eventos logró ejercer un presupuesto inclusive mayor en un 45% y un 25%, en 2002 y 2003. El realizar menores Invitaciones es importante ya que se disminuye sensiblemente el riesgo de errores, observaciones e inclusive posible inconformidades a cargo de los proveedores o prestadores de servicios.

No obstante, se considera importante no perder de vista que esta variación en el número de Invitaciones se puede también deber a que la UPN ejerció bajo la modalidad de Licitación Pública 12,028 miles de pesos en 2002 y 11,889 miles de pesos en 2003. Situación que en el caso de las Escuelas no les aplica ya que esta modalidad está reservada exclusivamente a la Secretaría de Administración.

Bajo esta premisa, se refuerza aún más la pertinencia para que las Escuelas realicen también Licitaciones Públicas y de esta forma la proporción se mejore al quedar en una Licitación Pública por cada Tres Invitaciones a Tres Personas con lo que se reduciría en un 41% esta modalidad, tanto en 2002 como en 2003 con independencia de que el tiempo destinado a preparar cada una de ellas podría ser reasignado a tareas de planeación de Licitaciones Públicas que permitan acceder a mayores volúmenes y por consecuencia a mejores condiciones de precio con lo que se estaría eficientando el proceso de adquisiciones en cada Escuela.

GRÁFICA 12

**RELACION DE PRESUPUESTO AUTORIZADO/EJERCIDO
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL**

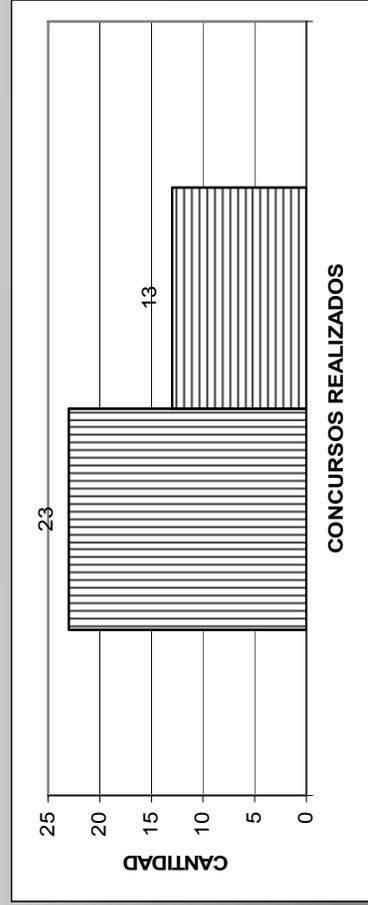


PRESUPUESTO AUTORIZADO PARA EL CAPITULO 2000

AÑO 2002.- \$10,431,916.81
AÑO 2003 \$9,564671.72

PRESUPUESTO EJERCIDO

AÑO 2002.- \$10,431,916.81
AÑO 2003 \$9,564671.72



CONCURSOS REALIZADOS EN 2002 Y 2003

AÑO 2002.- 23
AÑO 2003.- 13

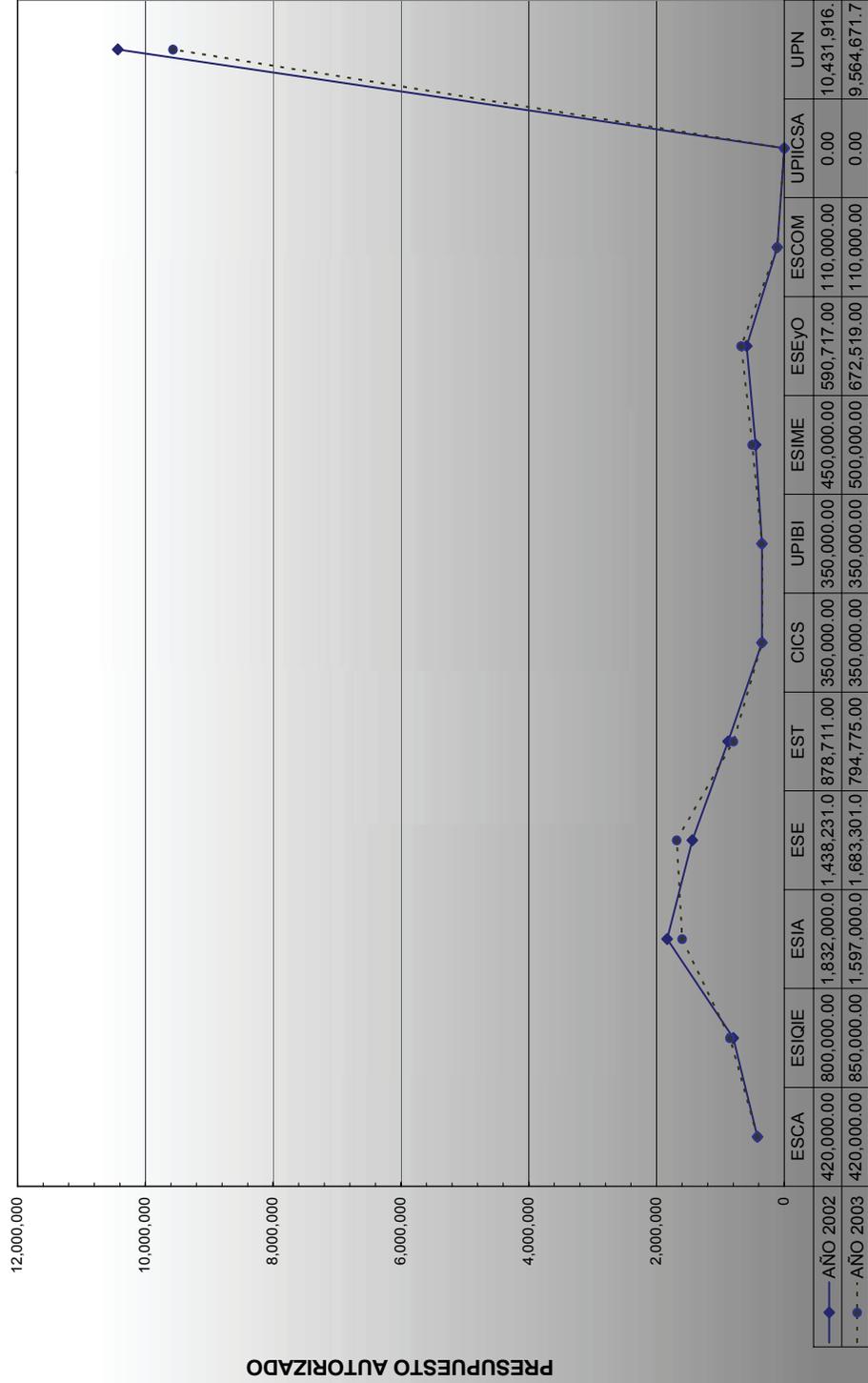
PEDIDOS O CONTRATOS FORMALIZADOS

AÑO 2002.- 23
AÑO 2003.- 13

FUENTE: Elaborada por Hiniart, 2006.

GRÁFICA 13

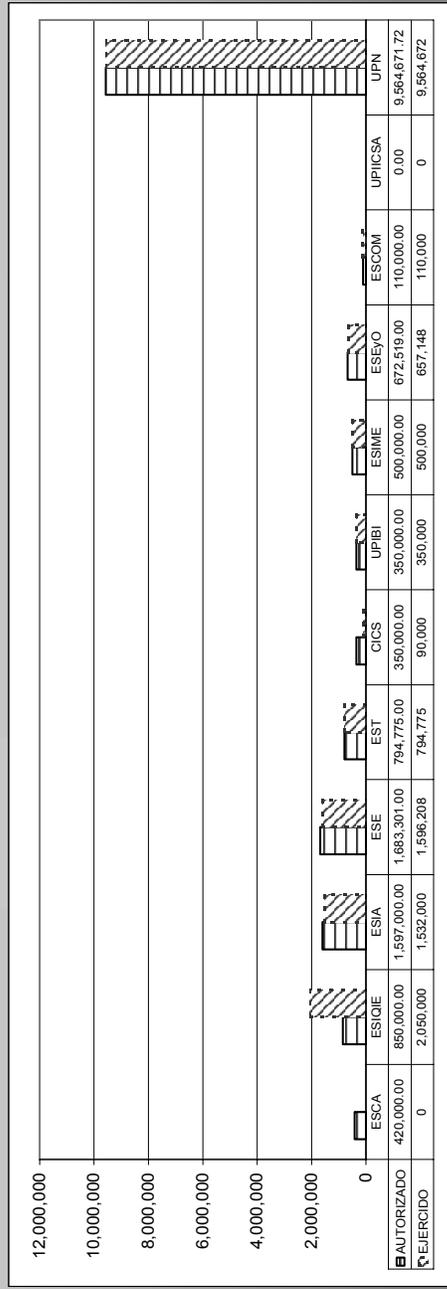
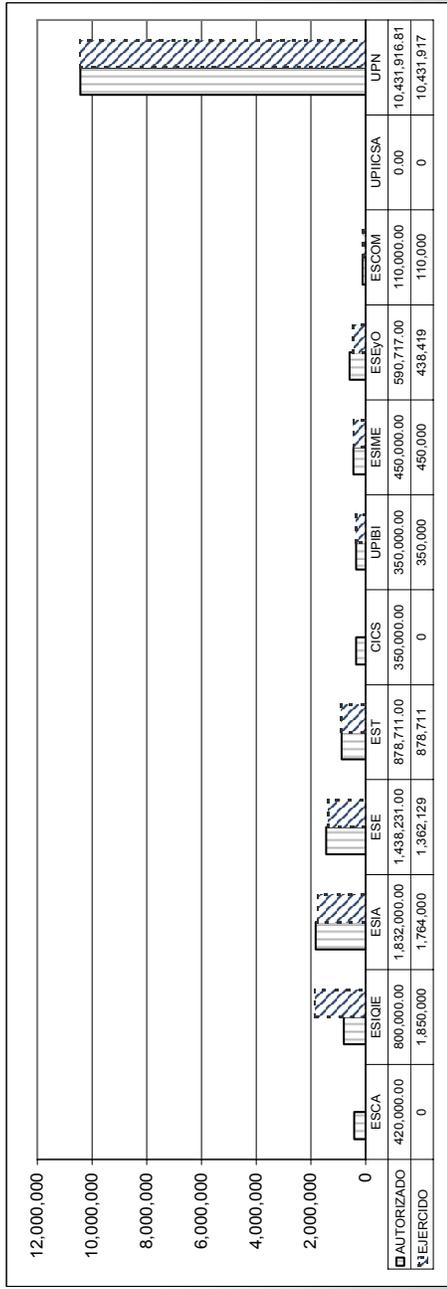
**PRESUPUESTO AUTORIZADO
POR UNIDAD PROFESIONAL
COMPARACION IPN/UPN**



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

GRÁFICA 14

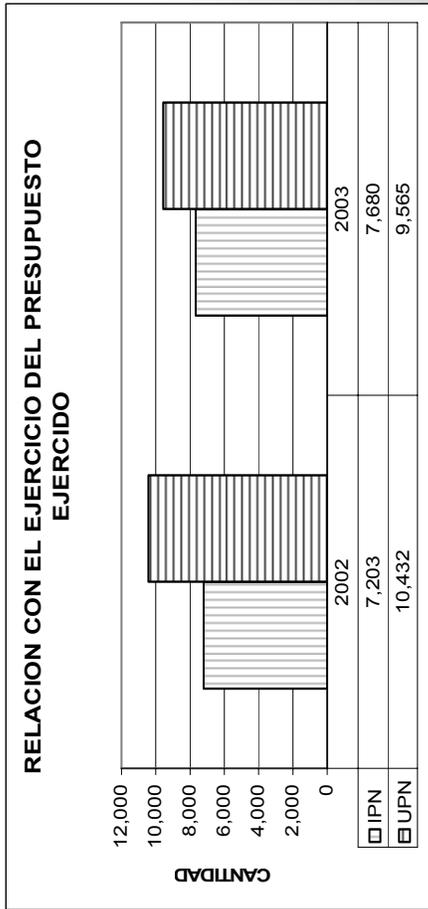
**RELACION DE PRESUPUESTO AUTORIZADO/EJERCIDO
POR UNIDAD PROFESIONAL
IPN/UPN**



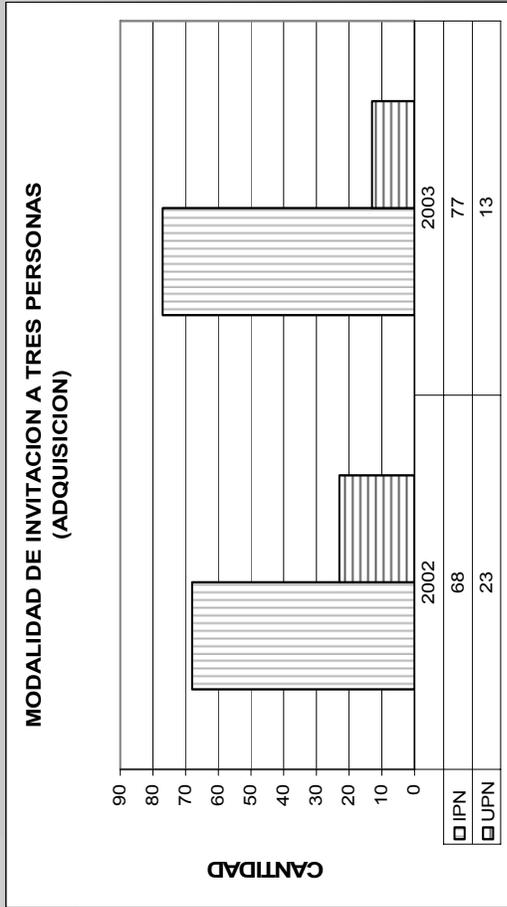
FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

GRÁFICA 15

COMPARACION IPN/UPN



RELACIÓN PRESUPUESTO/ADQUISICIONES



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

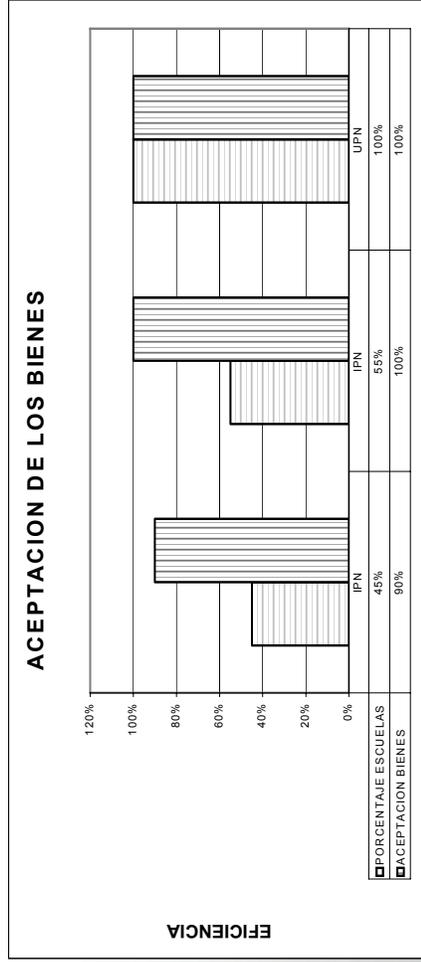
Otro punto importante que mide la eficiencia de las adquisiciones lo constituye la aceptación de los bienes adquiridos dada su calidad.

En este sentido, en la Gráfica que enseguida se muestra se puede deducir que en 2002 como en 2003, la UPN manifiesta tener un 100% de aceptación que contrasta contra las 5 Escuelas, el 45%, las cuales manifestaron que el índice de aceptación de los bienes adquiridos está entre un 80 y 90%, mientras que las otras 6 Escuelas, el 55%, señaló que era del 100.

Si esto es así y considerando lo reportado por la UPN, se aprecia que las adquisiciones se realizan con eficiencia en cuanto al criterio de aceptación de los bienes.

GRÁFICA 16

**EFICIENCIA DE ADQUISICIONES
COMPARACION IPN/UPN**

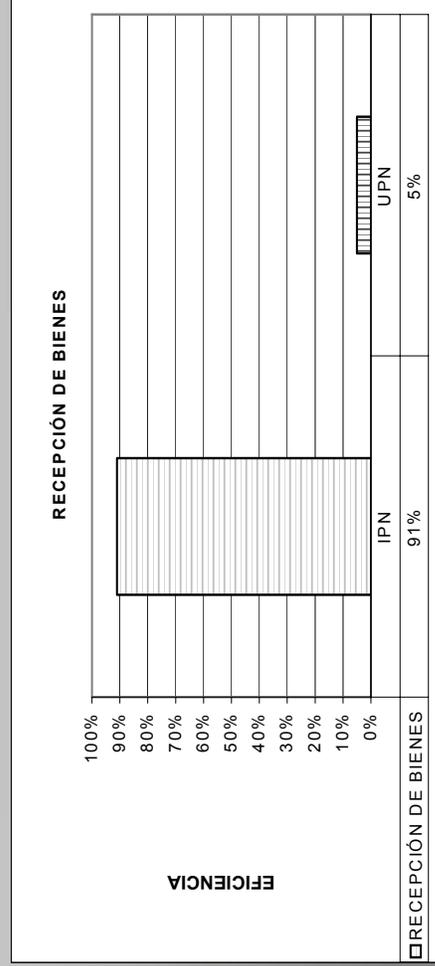


LA UPN MANIFIESTA TENER UN 100 % DE ACEPTACION EN LOS BIENES ADQUIRIDOS

EL IPN MANIFIESTA QUE, 5 ESCUELAS EL 45% LA ACEPTACION ES ENTRE 80 Y 90% Y LAS OTRAS 6 ESCUELAS EL 55% SEÑALO QUE ERA DEL 100%

LA UPN MANIFIESTA TENER UN 5% DE ENTREGA DE LA FECHA ESTABLECIDA DE LAS ADQUISICIONES

EL IPN MANIFIESTA TENER UN 91% DE PROMEDIO DE ENTREGA DE LA FECHA ESTABLECIDA DE LAS ADQUISICIONES



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

Haciendo una comparación de las 23 Invitaciones a Tres Personas que operó la UPN en 2002 y de las 13 realizadas en 2003, contra el presupuesto promedio ejercido en pedidos adjudicados se desprende que en todos los casos los bienes adquiridos fueron de la calidad deseada. En el caso de las Escuelas encuestadas, se tiene que de las 751 Invitaciones a Tres Persona realizadas en promedio en 2002 contra el presupuesto promedio ejercido en pedidos adjudicados para la adquisición de artículos que no fueron de la calidad requerida, resulta que se ejercieron 1.6 miles de pesos por invitación/pedido que no reunieron los requisitos previstos y para 2003 resulta en 1.5 miles de pesos.

MODALIDAD DE INVITACIÓN A 3 PERSONAS				
INSTITUCIÓN	AÑO			
	2002		2003	
	INVITACIONES	EJERCIDO	INVITACIONES	EJERCIDO
IPN	68	7,203	17	7,680
UPN	23	10,432	13	9,565

DE 751 INVITACIONES A 3 PERSONAS EN EL AÑO 2002, EL IPN EJERCIÓ 1,6 MILLONES POR INVITACIÓN/PEDIDO QUE NO REUNIERON LOS REQUISITOS PREVISTOS

Otra manera de medir la calidad de los bienes adquiridos fue compararla con su costo. Así para 2002 y 2003, la UPN señala que la calidad de los bienes es compatible con su costo que coincide con lo expresado por la mayoría de las Escuelas, 7 el 64%, las cuales refieren que esta relación es igualmente razonable.

INSTITUCIÓN	AÑO	
	2002	2003
UPN	COMPATIBILIDAD ENTRE EL COSTO Y CALIDAD	

A la pregunta abierta para captar sugerencias la UPN señala la creación y puesta en marcha de un área de control de calidad además de que los proveedores se preocuparan por certificar sus procesos de producción y venta.

Por su parte el 82% de las Escuelas coinciden en que las áreas requirentes deben hacer un esfuerzo por entregar al área de adquisiciones mejores especificaciones técnicas de los bienes a adquirir.

Consecuentemente, tanto al UPN como las Escuelas tienen sugerencias expresas para mejorar la calidad de los bienes adquiridos y por lo tanto, en ambos casos existe una aceptación tácita de que en materia de calidad hay una tarea pendiente y no cumplirla, podría estar afectando la eficiencia con que se ejecutan las adquisiciones.

Respecto de otro de los elementos que identifican a la eficiencia referente a la oportunidad con que se lleva a cabo la entrega-recepción de los bienes adquiridos la UPN responde que únicamente el 5% de las adquisiciones realizadas en el 2002 y 2003, se entregaron en la fecha establecida en el pedido o contrato. En el caso de las Escuelas, 4 Escuelas, el 36%, manifiestan que el 100% de las adquisiciones cumplieron con este requisito; 3, el 27%, señalan que en promedio la oportunidad está presente en el 90% de las adquisiciones; 3, otro 27%, reportan que la oportunidad en la entrega se encuentra en promedio

en un 85% y 1 Escuela, el 9%, se ubica en el 70%. En promedio, se puede establecer que la oportunidad con la que se realizan las entregas de los bienes adquiridos es de un 91%. Luego entonces en este renglón la UPN estaría abajo en un 86%, situación que de ser así, podría provocar serios señalamientos de las instancias fiscalizadoras por ejercer un presupuesto prácticamente en bienes que no se entregan con la oportunidad deseada por lo que se tendría que haber aplicado un sin número de sanciones la aplicación de sanciones y el área jurídica debió haber reportado cargas extraordinarias de trabajo para hacer efectivas las fianzas de cumplimiento respectivas.

INSTITUCIÓN	ADQUISICIONES EN LA FECHA ESTABLECIDA
UPN	5%
IPN	91%

Lo anterior es indicativo de que en materia de oportunidad con la que se recibieron los insumos adquiridos resulta no ser en lo absoluto eficiente en el caso de la UPN y por lo tanto, los alumnos serían los afectados al no contar en tiempo con el material que requieren.

A la pregunta abierta para captar sugerencias para mejorar la oportunidad con la que se entregan los bienes la UPN se limitó a señalar la conveniencia de establecer un sistema de avisos 2 días antes a cada proveedor. Por parte de las Escuelas, en 6 casos, el 45%, coinciden en que es necesario reforzar la planeación y los compromisos de fecha de entrega a cargo de los proveedores; 1 Escuela, el 18%, señala que se cumpla con las especificaciones técnicas; 1 más, 18%, considera que los proveedores seleccionados deben ser de reconocida solvencia y finalmente de las últimas 3 Escuelas, el 27%, 2 no respondieron y la otra contestó como no aplicable.

INSTITUCIÓN	SUGERENCIAS PARA MEJORAR LA ENTREGA DE LOS BIENES
UPN	SISTEMA DE AVISOS 2 DIAS ANTES A CADA PROVEEDOR
IPN	6 ESCUELAS (45%), INDICA ES NECESARIO REFORZAR LA PLANEACIÓN
	1 ESCUELA (9%), ESTABLECE QUE SE CUMPLA CON LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
	1 ESCUELA (9%), LOS PROVEEDORES DEBEN TENER SOLVENCIA RECONOCIDA
	3 ESCUELAS (27%), 2 NO RESPONDIERON, 1 INDICÓ COMO NO APLICABLE

Por lo que hace a la sugerencia de la UPN estaría asumiendo una responsabilidad que le compete al proveedores y que además está reconocida y aceptada al momento de que se firma el pedido o contrato, instrumento por medio del cual se formaliza toda adquisición.

Dada la proporción respecto de la oportunidad de recepción de los bienes se considera que la oportunidad con la que se realizaron las adquisiciones, no se pueden considera del todo eficientes.

En cuanto a la eficiencia de las adquisiciones desde la perspectiva financiera, como se aprecia en el cuadro de apoyo que se presenta y en la Gráfica respectiva, en 2002 y 2003 la UPN reporta que únicamente el 5% de las adquisiciones se efectuaron por debajo del precio de mercado en relación con el promedio de las Escuelas que reportan que un 32% de las adquisiciones se operaron por debajo del precio de mercado.

ADQUISICIONES DESDE EL PUNTO DE VISTA FINANCIERO AÑO 2002 Y 2003		
POR DEBAJO DEL PRECIO DE MERCADO	IPN	32%
	UPN	5%
IGUALES AL PRECIO DE MERCADO	IPN	43%
	UPN	90%
ARRIBA DEL PRECIO DE MERCADO	IPN	9%
	UPN	5%
NINGUNA	IPN	15%
	UPN	0%

Luego entonces es necesario suponer que el precio al que se adjudican las Invitaciones no es el más competitivo y por lo tanto la eficiencia con la que éstas se llevan a cabo se puede ver afectada.

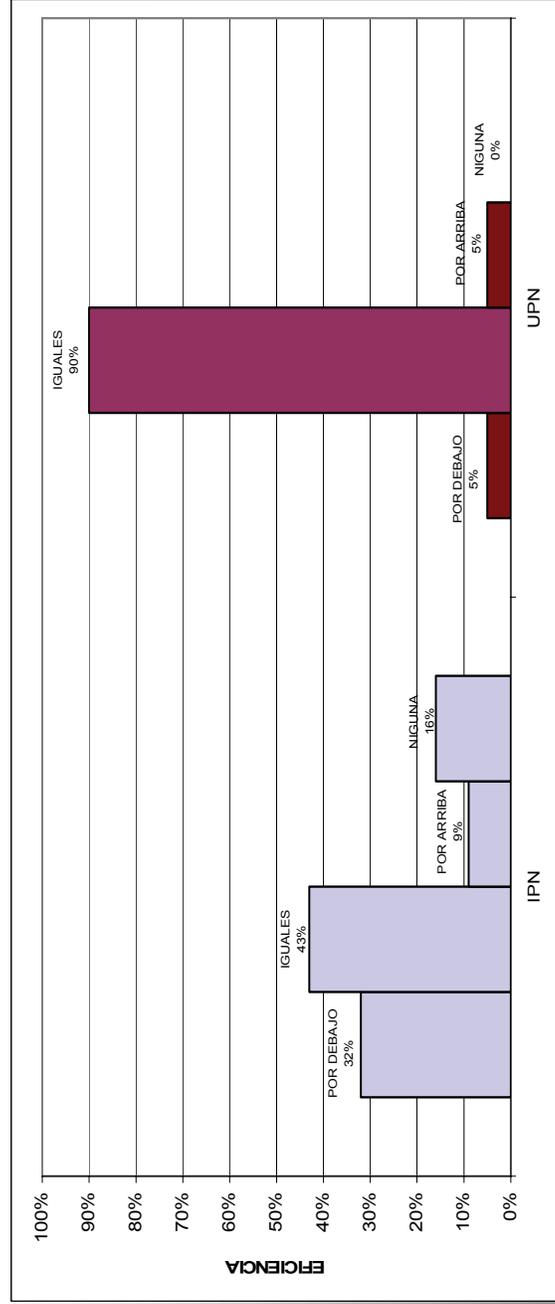
Por lo que hace a las adquisiciones a precios por arriba de los de mercado en 2002 y 2003 la UPN se ubica en u 5% de las adquisiciones efectuadas 3 Escuelas, el 27%, manifestaron haber adquirido 30% por arriba de los precios de mercado; 4 más, el 36%, reportaron un 3% y con 0%, las últimas 4 Escuelas. Considerando la comparación como en los dos supuestos anteriores, se está a que tan solo 6 compras en 2002, se hicieron bajo esta forma y 7, en 2003.

TIPO DE ADQUISICIÓN, AÑOS 2002 Y 2003	INSTITUCIÓN	NO. DE ESCUELAS	%
POR ARRIBA DEL PRECIO DE MERCADO	UPN	1	5
	IPN	3	30
		4	3
		4	0

En promedio las Escuelas manifestaron, como también se deriva de la Gráfica No.17, que el 32% de las adquisiciones realizadas se hicieron a precios por debajo de los de mercado; el 43% a precios iguales a los de mercado y el 9% a precios por arriba de los de mercado. Es de señalarse que no quedó definido en ninguna categoría un 16%.

GRÁFICA 17

**EFICIENCIA ADQUISICIONES PERSPECTIVA FINANCIERA
COMPARACION IPN/UPN**



FUENTE: Elaborada por Hiriart, 2006.

En la misma Gráfica No.17, también se aprecia que al cuestionamiento sobre las adquisiciones que se efectuaron al mismo precio de mercado, la UPN señala que sus adquisiciones están en el 90%. Respecto de las Escuelas, su promedio está en el 42% por lo que la UPN estaría por arriba y por lo tanto sería más eficiente en este rubro.

Por lo que hace a las adquisiciones efectuadas por un precio por arriba, la UPN se ubica en un 5%. Visto en conjunto, el 90% de las adquisiciones la UPN las efectúa a un precio igual al de mercado y el 10% restante, la mitad corresponde a adquisiciones operadas a un precio por debajo a los de mercado y la otra mitad, a aquellas efectuadas a un precio por arriba del de mercado.

Dada los porcentajes anteriores, la UPN nulifica el efecto del posible sobre costo de 150 miles de pesos por el 5% de las adquisiciones realizadas a un precio por arriba al de mercado ya que el ahorro que reporta como generado por el 5% de las adquisiciones realizadas por abajo del precio de mercado, es también de 150 miles de pesos.

Contrasta con las Escuelas en primer lugar cuando una de ellas, el 9%, contesta que únicamente el 3% de sus adquisiciones las realizó a un precio por debajo del de mercado mientras que un 0%, las llevó a cabo a un precio igual al de mercado. Luego entonces, el 97% tendría que haberlo adquirido a un precio por arriba del de mercado aunque reporta el 30% nada más y consecuentemente bajo ninguna circunstancia pudo haber obtenido el ahorro de 150 miles que reporta sino más bien un sobreejercicio considerable.

ADQUISICIONES EN RELACIÓN AL PRECIO DE				
INSTITUCIÓN	%	MERCADO	%	INSTITUCIÓN
UPN	5	POR ARRIBA	97	IPN
	90	IGUAL	0	
	5	POR DEBAJO	3	

A la pregunta abierta al entrevistado sobre su sugerencia para que su adquisición se realice en las mejores condiciones de precio, la UPN expone la necesidad de realizar estudios de mercado e interactuar con sus homólogos en otras dependencias y entidades. En las Escuelas coincidieron que es necesario no estar limitados al catálogo de proveedores sino por el contrario, que haya la posibilidad de cotizar con un mayor número de ellos sin restricción.

Actualmente en la administración pública se promueve la realización de amplios sondeos de mercado que favorezcan la competencia, inhiban los vicios y componendas además de que privilegien la posibilidad de acceder a mejores precios y con ello mejorar la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones, con independencia de la modalidad en la que se lleven a cabo.

Sugerencias de carácter propositivo como éstas, permiten identificar con precisión el sentir de los ejecutores del gasto y abre un abanico de alternativas para innovar en la eficiencia las adquisiciones en lo que hace a condiciones de precio, aspecto fundamental si consideramos que las necesidades son infinitas y los recursos, por el contrario, irremediamente son finitos.

En el apartado del apego de las adquisiciones realizadas al marco regulatorio, tanto en 2002 como en 2003, la UPN señaló que el 100% de sus Invitaciones se apegaron al marco regulatorio que les es aplicable.

Por lo que se refiere a las Escuelas, el promedio de cumplimiento de las que sí respondieron se encuentra en el 83%, quedando un 13% de Invitaciones al margen. Una situación así, deja vulnerable a la institución para que sea observada en materia de adquisiciones por parte de las instancias fiscalizadoras además de que incide en la transparencia y la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones en cuanto al cumplimiento cabal de la normatividad que les es aplicable.

La opinión externada por la UPN es coincidente con lo expresado por el 27% de las Escuelas en cuanto a que implica mucho tiempo por los requisitos involucrados llevar a cabo una Invitación con base en el marco regulatorio.

La respuesta abierta a este reactivo deja de manifiesto la necesidad que existe y persiste de cumplir el marco regulatorio al ubicarse la UPN en un 100% y las Escuelas un poco por debajo de esta percepción con un 83% de grado de cumplimiento promedio. El cabal cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, marco regulatorio, resulta indispensable siendo como lo es, que se trata de una ley obligatoria y aplicable a todos los servidores públicos con independencia de la existencia de otra ley específica de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que prevé las sanciones e inclusive procedimientos administrativos por las violaciones o incumplimientos que cometan los servidores públicos responsables de llevar a cabo las adquisiciones.

Luego entonces, se puede establecer que su grado de cumplimiento por parte de los ejecutores del gasto es inversamente proporcional al riesgo inherente a la falta de observancia.

Por último, a partir de la definición operacional de eficiencia que se compartió con las Escuelas y que a la letra dice:

UNA ADQUISICIÓN A TRAVÉS DE UNA LICITACIÓN PÚBLICA O UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS ES EFICIENTE, CUANDO SE CUMPLE CABALMENTE CON EL MARCO REGULADORIO QUE LE ES APLICABLE, SE REALIZA EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO Y EL BIEN ES ENTREGADO AL ÁREA REQUIRENTE, CON LA CALIDAD Y LA OPORTUNIDAD SOLICITADAS.

La UPN manifiesta haber realizado sus adquisiciones con eficiencia al haber obtenido las mejores condiciones para la Institución; una entrega de bienes con relativa oportunidad y un cumplimiento razonable de la normatividad aplicable. Por lo que hace a las Escuelas, la percepción en el 36% de ellas, es que no se cumple con la oportunidad en la entrega de los bienes y/o con las especificaciones lo que redundaría en la calidad de los mismos y por lo tanto no se podría considerar que las adquisiciones se realizaron con eficiencia.

Con base en las respuestas vertidas por la UPN en materia de las condiciones de precio por un lado reporta que únicamente el 5% de sus adquisiciones se realizaron por abajo del precio de mercado. Sin embargo, al contrastar este ahorro con el presupuesto ejercido de 10,432 miles de pesos en 2002 y 9,565 miles de pesos en 2003, se obtiene que ese porcentaje de 5% equivale a 522 miles para 2002 y 478 miles de pesos para 2003, ahorros que no coinciden por mucho con el reportado de 150 miles de pesos.

MONTO EJERCIDO POR LA UPN			
2002		2003	
en miles	EL 5%	en miles	EL 5%
10,432	522	9,565	478
REPORTADO COMO AHORRO 150 MILES DE PESOS			

Lo mismo sucede con las adquisiciones a precios por arriba a los de mercado. Haciendo el mismo ejercicio se tiene un sobrecosto real de 522 miles para 2002 y 478 miles de pesos para 2003. Por lo tanto, el sobrecosto pagado por la UPN en este tipo de adquisiciones es un 248% más en 2002 y un 219 % en 2003.

ADQUISICIONES EN LA UPN POR ARRIBA DEL PRECIO DE MERCADO	
AÑO	SOBRECOSTO
2002	248%
2003	219%

Respecto de los elementos oportunidad en la entrega-recepción de los bienes tomando estrictamente la respuesta dada por la UPN resulta que el 95% se entregó fuera de la fecha comprometida: Esto significaría que 22 de las 23 Invitaciones realizadas en 2002 y 12 de las 13 efectuadas en 2003, se tuvo que sancionar al proveedor además de solicitar al jurídico hacer efectivas las fianzas de cumplimiento respectivas.

INVITACIONES EN QUE LA ENTREGA-RECEPCIÓN DE LOS BIENES PARA LA UPN SE REALIZÓ FUERA DE TIEMPO		
AÑO	SANCIÓN	
	SI	NO
2002	22	1
2003	12	1

Por lo que se refiere a la calidad de los bienes que se adquieren y al marco regulatorio aplicable a las adquisiciones se reporta un grado de cumplimiento del 100%.

Con base en los elementos de análisis se puede concluir que las adquisiciones en la UPN no se puede considerar que se realizan con eficiencia ya que no se logran con claridad las mejores condiciones de precio y la entrega-recepción de los bienes es muy deficiente y por lo tanto, no se cumplen a cabalidad con los cuatro elementos establecidos como condición para hablar de eficiencia, en la definición operacional ya apuntada.

5.11 Respuestas a las preguntas de investigación

De los resultados de esta investigación así como de las distintas “Categorías de Análisis” se obtienen las respuestas que enseguida se detallan a las preguntas de las que en este apartado se hace un breve análisis:

ESCUELAS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

En primer término se da respuesta a cada una de las preguntas de investigación con base en los resultados del análisis e interpretación que se hizo de los cuestionarios que respondieron 11 Escuelas y que por ello formaron parte de la muestra. Lo propio se hace en un segundo momento, con el cuestionario aplicado a la Universidad Pedagógica Nacional.

PREGUNTA No.1

¿Se cumple cabalmente con el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones?

RESPUESTA:

Como resultado de la Tercera y Cuarta “Categoría de Análisis” respecto de las Escuelas muestreadas se obtiene que el grado de cumplimiento y observancia del marco regulatorio se ubica en promedio en un 83%. Considerando que para toda la administración pública federal, es requisito sine qua non cumplir con toda la legislación y normatividad aplicables, el hecho de que el grado de cumplimiento del marco regulatorio específico para los procesos de adquisiciones alcance en las Escuelas muestreadas un 83% las hace vulnerables frente a las revisiones que realice la Auditoría Superior de la Federación de las Cuentas Públicas de cada uno de los ejercicios fiscales así como de las auditorías que efectúen los Órganos Internos de Control, ya que es campo fértil para la determinación de observaciones el 17% del marco regulatorio que están dejando de observar las Escuelas que formaron parte de la muestra.

Inclusive, estarían dadas las condiciones para que algunas de las observaciones determinadas por las instancias fiscalizadoras referidas, se pudieran traducir en procedimientos administrativos de responsabilidades en contra de servidores públicos encargados de ejecutar los procesos de adquisiciones.

De igual forma, el promedio del grado de cumplimiento que reportan las Escuelas que fueron sujetas a la aplicación del cuestionario elaborado ex profeso para esta investigación, vendría a confirmar que el perfil, experiencia y/o preparación académica de la mayoría de los responsables de llevar a cabo los procesos licitatorios no es el requerido, máxime si se considera que de las 11 Escuelas que integraron la muestra, tan solo una de ellas manifestó encontrarse al 100% en el grado de cumplimiento del marco regulatorio.

Así también, es de destacar que el grado promedio de cumplimiento del marco regulatorio podría considerarse bajo si se parte de la base de que la única modalidad bajo la cual las Escuelas realizan sus adquisiciones es la de

Invitación a Cuando Menos Tres Personas, misma que con respecto a la Licitación Pública demanda una carga normativa considerablemente menor y requisitos a cumplir bastante más sencillos.

Tomando en cuenta lo expresado hasta aquí se puede concluir que las adquisiciones que llevan a cabo las Escuelas muestreadas **NO** se estarían efectuando con eficiencia ya que al ser uno de los elementos que conforman la definición operacional de eficiencia y no cumplirse a cabalidad, pone en riesgo el proceso mismo, a la Escuela, a la Institución y finalmente el cumplimiento de los objetivos con la posible afectación en el desempeño y aprendizaje de los alumnos.

PREGUNTA No.2

Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Efectivamente se adquieren al precio más bajo del mercado?

RESPUESTA:

En los reactivos específicos a la parte financiera, entre otros, se plantearon tres posibilidades para una adquisición:

que ésta se realice:

- por arriba del precio de mercado;
- a un precio igual al de mercado, y
- a un precio por debajo del de mercado.

Para efectos de la presente investigación es obvio que de las tres posibilidades antes enunciadas, reviste particular interés aquellas adquisiciones que se realizan a precios por debajo de los de mercado ya que es precisamente este efecto el que persigue la administración pública federal. Es por ello, que el resultado del análisis de la aplicación de los cuestionarios, a partir de las distintas "Categorías de Análisis" definidas para los efectos, se centra en esta alternativa.

No obstante a que el 100% de las Escuelas señaló que tanto en 2002 como en 2003, sus adquisiciones se realizaron a un precio por debajo del de mercado es de destacarse que tal aseveración se considera incongruente a la vez de que se refuerza la presunción en cuanto a que la experiencia, preparación académica y/o perfil de los responsables de las adquisiciones no es el deseable ya que del análisis de la información proporcionada es posible establecer que únicamente un 32% en promedio de las adquisiciones, se operaron por debajo del precio de mercado.

Sin embargo, contrastando esta información con la respuesta obtenida a otros reactivos de control considerados en el propio cuestionario, es posible visualizar un subejercicio que traducido como ahorro o economía presupuestaria alcanza un 9%. Este escenario pone en duda razonable la aseveración de las Escuelas muestreadas ya que para que efectivamente se diera el supuesto de que todas las adquisiciones se realizaron a un precio por debajo del de mercado, dando por descontado que los ahorros o economías no hubieren sido reasignados a

otros renglones del gasto y por lo tanto se hubieren concentrado en la Tesorería de la Federación de acuerdo a su propia naturaleza de economía, el subejercicio reportado debería de ser un porcentaje considerablemente mayor al de 9% ya que al aplicar el 32% promedio de ahorro producto de haber operado las adquisiciones por debajo del precio de mercado al presupuesto ejercido promedio en 2002 y 2003, resulta que el ahorro obtenido debió ser de alrededor 210 miles de pesos y 223 miles de pesos, respectivamente y no los 59 miles de pesos y 60 miles de pesos que reportan como presupuesto subejercido en 2002 y en 2003, respectivamente.

Las aparentes contradicciones entre las respuestas obtenidas y la imposibilidad de su confirmación al realizar y contrastar los resultados del análisis en relación con otros reactivos de control determinados en el propio cuestionario así como por la falta de consistencia y confiabilidad, no es posible suponer con un grado razonable de certeza que las adquisiciones que efectúan las Escuelas que formaron parte de la muestra efectivamente se encuentran por debajo del precio de mercado.

Por lo tanto, como segundo elemento que constituye la definición operacional de eficiencia se concluye que este elemento tampoco se cumple y, por lo tanto, prevalece hasta aquí que las adquisiciones NO se estarían operando con eficiencia.

PREGUNTA No.3

Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Son de calidad conforme a las especificaciones del área requirente?

RESPUESTA:

La calidad, tercer elemento de la definición operacional de eficiencia para efectos de la investigación, se midió en la muestra determinada a través de diferentes reactivos enfocados a establecer la aceptación de los bienes adquiridos por parte de las áreas requirentes.

A partir de la respuesta dada a la pregunta expresa, se obtuvo como resultado que tanto en 2002 como en 2003, en el 45% de las Escuelas se registra una aceptación de los bienes entre un 80% y 90% mientras que en el 54% restante de las Escuelas, manifestaron un índice de aceptación de un 100%. Visto este dato de manera aislada y de no haberse previsto preguntas de control, llevaría a concluir falsamente que los bienes adquiridos prácticamente son de la calidad deseada, dado un índice de aceptación de 90% en promedio.

No obstante, al momento de darle su valor específico a los resultados que se obtienen, a partir de las "Categorías de Análisis" respectivas y al analizar las preguntas de control formuladas, se aprecia que salvo en dos Escuelas, que equivalen al 18% de la muestra, los bienes adquiridos no son de la calidad deseada y consecuentemente su aceptación no es la que debería ser como se aprecia en primera instancia a partir del reactivo revisado en forma aislada.

De comportarse este elemento efectivamente de la forma señalada, resultaría preocupante que bajo esta modalidad de adquisición como lo es la Invitación a

Cuando Menos Tres Personas la cual permite verificar y controlar en todo momento la calidad de los bienes a adquirir, no se lograra el objetivo.

Lo anterior únicamente podría entenderse si se considera que los responsables de los procesos no tienen la experiencia, preparación académica y perfil requeridos para el puesto lo que se estaría corroborando una vez más y/o, a que las especificaciones técnicas elaboradas en su momento por el área requirente del bien a adquirir no son claras, completas y/o precisas lo que estaría provocando que el área gestora de la adquisición no dispusiera en todo momento de los elementos suficientes, pertinentes y competentes para concretar la adquisición de un bien de la calidad requerida por el área de que se trate y dado lo anterior, tener una aceptación total.

Tomando en cuenta que con base en las respuestas dadas a los reactivos directos y de control no es posible establecer que los bienes adquiridos son efectivamente aceptados por las Escuelas que los solicitaron y, por lo tanto responder a la calidad requerida. Este tercer elemento que forma parte de la definición operacional de eficiencia permite deducir que las adquisiciones que llevan a cabo las Escuelas seleccionadas como parte de la muestra a evaluar, **NO** se estarían operando con eficiencia.

PREGUNTA No.4

Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Se entregan con oportunidad?

RESPUESTA:

El cuarto y último elemento que forma parte de la definición operacional de eficiencia lo constituye la oportunidad con que las áreas solicitantes reciben los bienes adquiridos.

Aquí vale la pena hacer la precisión de que aunque para efectos de la teoría de la calidad pudiera considerarse que la oportunidad es una parte intrínseca de la misma, para esta investigación se considera como un elemento individual y adicional ya que en el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones existen artículos específicos que regulan la imposición de sanciones a los proveedores que no entregan en la fecha pactada los bienes adquiridos y, por lo mismo, incumplen con la oportunidad en la entrega de los mismos.

Dada la consideración anterior y a partir de la interpretación de las “Categorías de Análisis” aplicables, se tiene que en promedio el 91% de la entrega-recepción que se realiza de los bienes adquiridos por parte de las Escuelas evaluadas, satisfacen el requisito de la oportunidad. Luego entonces, existe un 9% de Invitaciones Restringidas a Tres Personas formalizadas con proveedores, uno de cada diez según lo reportado por las Escuelas, que no entregaron los bienes en la fecha acordada en el pedido o contrato que se tuvo que generar en su momento, lo que conlleva necesariamente a que hubo necesidad de aplicar sanciones a aquellos proveedores que se encontraron bajo este supuesto.

Haciendo una liga de este elemento con el correspondiente al cumplimiento del marco regulatorio, en el terreno de las posibilidades se puede hacer la conjetura de que la aplicación obligatoria de estas sanciones y en su caso la solicitud al área jurídica para hacer efectivas las fianzas de cumplimiento respectivas, forme parte del 17% del marco regulatorio que no se cumple por parte de las Escuelas a las que se les aplicó el cuestionario y por lo tanto, la sanción y/o aplicación de fianza de mérito no se haya aplicado.

Inclusive, suponiendo que efectivamente se haya aplicado la sanción respectiva al proveedor y aplicado la fianza correspondiente por la falta de oportunidad con que hubiere realizado la entrega de los bienes que le adquirió la Institución, contraviene el espíritu del marco regulatorio ya que el objetivo de la administración pública federal no es obtener ingresos extraordinarios por este concepto sino el interés primordial que debe prevalecer es el de que los bienes adquiridos sean entregados en la fecha pactada, y de esta manera cumplir cabalmente con el elemento oportunidad.

Por lo tanto, la oportunidad con que las áreas requirentes reciben los bienes que les son adquiridos por los responsables de las áreas de adquisiciones en las diferentes Escuelas encuestadas **NO** se hace con eficiencia dado que existe una brecha de un 9% sobre la que sería necesario trabajar como área de oportunidad a fin de cerrarla gradualmente.

CONCLUSIÓN:

La definición operacional de eficiencia que se desarrolló para la presente investigación y que en aras de una mayor claridad valdría la pena recordarla en este momento, que a la letra dice:

UNA ADQUISICIÓN A TRAVÉS DE UNA LICITACIÓN PÚBLICA O UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS ES EFICIENTE, CUANDO SE CUMPLE CABALMENTE CON EL MARCO REGULADORIO QUE LE ES APLICABLE, SE REALIZA EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO Y EL BIEN ES ENTREGADO AL ÁREA REQUIRENTE, CON LA CALIDAD Y LA OPORTUNIDAD SOLICITADAS.

Resulta ser un requisito para poder hablar de eficiencia que en cada adquisición se encuentren presentes los cuatro elementos que componen a esta definición operacional como se relacionan enseguida:

- ✓ ***Cumplimiento cabal del marco regulatorio que le es aplicable;***
- ✓ ***Realizarla en las mejores condiciones de precio;***
- ✓ ***Entrega del bien con la calidad solicitada, y***
- ✓ ***La oportunidad requerida***

Luego entonces cuando al menos alguno de los elementos no esté presente o no se cumpla a cabalidad en alguno de los procesos de adquisición que realice el responsable del área de adquisiciones de cualquiera de las 11 Escuelas que formaron parte de la muestra determinada, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia se podría hablar de eficiencia.

Consecuentemente y tomando en cuenta que la respuesta a cada una de las preguntas de investigación planteadas es negativa se concluye que las adquisiciones que realizan las Escuelas muestreadas del IPN no podrían ser consideradas como eficientes ya que no se cumple satisfactoriamente el marco regulatorio aplicable a las adquisiciones, no se logran con claridad las mejores condiciones de precio, la calidad de los bienes adquiridos no siempre es de la calidad deseada y se presentan desfases en la oportunidad con que se realiza la entrega-recepción de los bienes. Por lo tanto, no se cumplen a cabalidad con los cuatro elementos establecidos como condición en la definición operacional ya apuntada, para poder hablar de eficiencia.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

PREGUNTA No.1

¿Se cumple cabalmente con el marco regulatorio aplicable a los procesos de adquisiciones?

RESPUESTA:

El marco regulatorio aplicable a las adquisiciones se reporta con un grado de cumplimiento del 100%. Bajo estas condiciones se podría decir que este elemento que forma parte de la definición operacional desarrollada para los efectos se cumple cabalmente y por lo tanto las adquisiciones que realiza la UPN se podría considerar que **SI** se realizan con eficiencia.

Sin embargo sería importante matizar que en el caso de la UPN, a diferencia de las Escuelas muestreadas en el IPN, las adquisiciones se encuentran centralizadas lo que facilita el control de las mismas y por lo tanto el apego al marco regulatorio.

PREGUNTA No.2

Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Efectivamente se adquieren al precio más bajo del mercado?

RESPUESTA:

En cuanto a las condiciones de precio, por un lado reporta que únicamente el 5% de sus adquisiciones se realizaron por abajo del precio de mercado. Sin embargo, al contrastar este ahorro con el presupuesto ejercido de 10,432 miles de pesos en 2002 y 9,565 miles de pesos en 2003, se obtiene que ese porcentaje de 5% equivale a 522 miles para 2002 y 478 miles de pesos para 2003, ahorros que no coinciden por mucho con el reportado de 150 miles de pesos.

Lo mismo sucede con las adquisiciones a precios por arriba a los de mercado. Haciendo el mismo ejercicio se tiene un sobrecosto real de 522 miles para 2002 y 478 miles de pesos para 2003. Por lo tanto el sobrecosto pagado por la UPN en este tipo de adquisiciones es un 248% más alto en 2002 y un 219 %, en 2003.

Luego entonces, este segundo elemento que constituye la definición operacional de eficiencia no se encuentra presente en las adquisiciones que lleva a cabo la UPN y por ende, se tendría que asumir que NO se realizan con eficiencia.

No obstante, en un principio de equidad, habría que de igual manera destacar para este elemento, el hecho de que las adquisiciones se encuentran concentradas en una sola Unidad Responsable y por lo tanto, esta situación debería favorecer la observancia de este elemento: adquisiciones por abajo del precio de mercado.

PREGUNTA No.3

Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Son de calidad conforme a las especificaciones del área requirente?

RESPUESTA:

Al igual que en el caso de las Escuelas encuestadas en el IPN de conformidad a la muestra seleccionada la calidad, tercer elemento de la definición operacional de eficiencia para efectos de la investigación, se midió a través de diferentes reactivos enfocados a establecer la aceptación de los bienes adquiridos por parte de las áreas requirentes.

En el caso de la UPN, la calidad de los bienes que se adquieren se reportan con un grado de satisfacción por parte del área solicitante de los mismos, de un 100%.

Bajo esta premisa habría que concluir que los bienes adquiridos son de la calidad deseada conforme a las especificaciones del área requirente y consecuentemente este tercer elemento que forma parte de la definición operacional de eficiencia llevaría a suponer que las adquisiciones que realiza la UPN, Sí se operan con eficiencia.

PREGUNTA No.4

Los bienes adquiridos al amparo de los procesos de adquisiciones ¿Se entregan con oportunidad?

RESPUESTA:

El cuarto y último elemento que forma parte de la definición operacional de eficiencia lo constituye la oportunidad con que las áreas solicitantes reciben los bienes adquiridos.

La entrega-recepción de los bienes tomando estrictamente la respuesta dada, resulta que el 95% de los bienes se entregó fuera de la fecha comprometida.

Esto significaría que por las 22 de las 23 Invitaciones realizadas en 2002 y por las 12 de las 13 efectuadas en 2003, se tendría que haber sancionado al proveedor además de solicitar al área jurídica hacer efectivas las fianzas de cumplimiento respectivas.

Inclusive, suponiendo que efectivamente se haya aplicado la sanción respectiva al proveedor y aplicado la fianza correspondiente por la falta de oportunidad con que hubiere realizado la entrega de los bienes que le adquirió la Universidad, contraviene el espíritu del marco regulatorio ya que el objetivo de la administración pública federal no es obtener ingresos extraordinarios por este concepto sino el interés primordial que debe prevalecer es el de que los bienes adquiridos sean entregados en la fecha pactada, y de esta manera cumplir cabalmente con el elemento oportunidad.

Luego entonces, la oportunidad con que las áreas requirentes reciben los bienes que les son adquiridos de manera centralizada por el responsable del área de adquisiciones en la UPN NO se puede considerar que esté presente la eficiencia dado que existe una brecha de un 5% sobre la que sería necesario trabajar como área de oportunidad, para cerrarla gradualmente.

Haciendo una relación de este elemento con el correspondiente al cumplimiento del marco regulatorio, en el terreno de las posibilidades resultaría contradictorio que en materia de cumplimiento del marco regulatorio se reporte al 100% cuando existen elementos para presumir que la UPN tendría que aplicar sanciones y de ser procedente, hacer efectivas las fianzas a través del área jurídica.

Sin embargo, con el resultado que se narra en esta respuesta se tendría que reconsiderar la suposición que se hace respecto de la respuesta a la pregunta No.1 en cuanto a que las adquisiciones que realiza la UPN **SI** se realizan con eficiencia, en atención a que dado lo anterior, no se estaría cumpliendo a cabalidad con el marco regulatorio y por lo tanto, las adquisiciones que realiza la UPN NO se podría sostener que se están llevando a cabo con eficiencia.

CONCLUSIÓN:

De la definición operacional de eficiencia que se desarrolló para la presente investigación y recordada en párrafos anteriores, se desprende que el IPN en un sentido rigorista no se podría considerar que viene realizando sus adquisiciones con eficiencia ya que de los cuatro elementos que son condición para ello, únicamente se estaría dando cabal cumplimiento a uno, al correspondiente al de la calidad de los bienes adquiridos.

En el caso de la UPN, a diferencia del IPN, tiene centralizadas las adquisiciones por lo que se supondría que debería realizarlos con eficiencia ya que no existe dispersión del control ni de la función además de que la autoridad y la responsabilidad recae en un grupo pequeño de personas lo que favorece su operación.

De igual forma, resulta más sencillo mantener debidamente actualizada y capacitada a toda la plantilla de personal adscrita al área de adquisiciones y por lo tanto, la rotación del personal se supondría tendería hacia la baja y en cuando ésta se diera, automáticamente se cubrirían las vacantes a la vez de que permitiría la autopromoción de la cadena en la que se encuentre inserte la plaza que queda vacante.

Por el contrario, la pulverización de la función y la responsabilidad en el IPN en materia de adquisiciones justificaría hasta cierto punto los resultados obtenidos en la evaluación efectuada respecto de la ejecución de los procesos de adquisiciones y a la vez, establece un área de oportunidad obligada para tomar decisiones pertinentes para fortalecer la función de adquisiciones y revertir los resultados obtenidos.

Sería importante trabajar en los perfiles de puestos, académicos y de experiencia previa en áreas de adquisiciones para contrarrestar el efecto negativo que estaría ejerciendo el tener habilitadas tantas áreas de adquisiciones y para una única modalidad que es la Invitación a Cuando Menos Tres Personas ya que la Licitación Pública, como se explicó en el apartado conducente, se concentra exclusivamente en la Secretaría de Administración.

Una posibilidad para combatir la dispersión, podría ser crear Unidades de Compra por Escuelas afines. Tal vez podría funcionar la clasificación que se utilizó para efectos de la presente investigación agrupando las Escuelas por ramas: medicina y biología y afines; economía y ciencias administrativas; ingenierías y así sucesivamente. Esto favorecería poder incrementar los montos de actuación para privilegiar la Licitación Pública a la vez de que permitiría que las compras fueran por familias de productos lo que haría que las áreas de adquisiciones conocieran con mayor detalle los productos y sus características y por lo tanto las compras podrían ser más eficientes desde el momento que se satisfaga la necesidad del “cliente” con productos de calidad; a precios competitivos; entregados en su oportunidad a través de procesos de adquisiciones auditables por estar apegados al marco regulatorio que les es aplicable.

5.12 Comprobación de la hipótesis

De trabajo

Queda demostrado a partir de los resultados que se presentan en el apartado **5.9 Análisis e interpretación de resultados** que las adquisiciones operadas a través de una licitación pública o una invitación a cuando menos tres personas no se estarían ejecutando con eficiencia al no cumplirse los cuatro elementos que integran la definición operacional desarrollada para la presente investigación.

De igual forma, de las propias “Categorías de Análisis” también es posible deducir que una de las causas que la motivan entre otras, es el perfil académico, profesional y de experiencia previa en el área de adquisiciones. Esta suposición se refuerza considerando que la modalidad de adquisición que prevalece en las 11 Escuelas muestreadas es la Invitación a Cuando Menos Tres Personas, modalidad de mayor simplicidad que la Licitación Pública.

Considerando que esta aseveración es verdadera, el área de oportunidad para las Escuelas encuestadas es claro que se centra en dos acciones a saber, con dos temporalidades distintas:

Inmediata,

- 1) Promover la capacitación en materia de adquisiciones para todos los responsables de las adquisiciones de las diferentes Escuelas, haciendo especial énfasis en la modalidad de compra que vienen operando, la Invitación a Cuando Menos Tres Personas. La Secretaría de la Función Pública tiene armado un equipo de trabajo especializado para impartir este tipo de capacitación y sin costo alguno.
- 2) Paralelo a este esfuerzo, sería necesario instrumentar un esquema de revalidación o permanencia en el cargo del responsable de las adquisiciones. Este planteamiento permitiría fomentar la competitividad de los responsables ya que su permanencia en el puesto o cargo estaría sujeta en todo momento, a un mecanismo como el planteado lo que viene a erradicar antiguos esquemas de amiguismo, compadrazgo o favoritismos.

Mediata,

- 1) Definir el perfil y catálogo de puestos de los responsables de adquisiciones o ejecutores del gasto vuelve requisito en las Escuelas y a partir del mismo evaluar a la plantilla actual así como las nuevas contrataciones que se generen. La administración pública ya cambió. Hoy en día demanda servidores públicos con el perfil y la experiencia profesional necesarias es indispensable en lo general, pero fundamental para ocupar el puesto de responsable de las adquisiciones. El tiempo, la complejidad de los procesos y el sin número de procedimientos administrativos que han abierto las distintas instancias fiscalizadoras, así lo confirma. Es por ello, que la combinación de perfil académico y profesional con experiencia previa tiene que valorarse en su justa dimensión y convertirlo desde ya, en el requisito sine qua non a cumplir a cabalidad y documentalmente, para cualquier persona que aspire a ocupar un puesto como el de adquisiciones y asumir la gran responsabilidad que significa ejercer el presupuesto asociado para ello.
- 2) Los perfiles y catálogos de puestos respectivos, previamente definidos, elaborados y autorizados, sería necesario incorporarlos al sistema de reclutamiento, selección y contratación de personal. Esto permitiría que en las vacantes que se vayan produciendo por renuncia o por la creación de nuevas plazas, en su caso se cubran atendiendo al nuevo sistema planteado el cual entre otras cosas deberá incluir pruebas especializadas, desarrollo de casos prácticos, valoraciones teóricas sobre el conocimiento de la norma aplicable pero sobre todo, su comprensión e interpretación para observarla a cabalidad partiendo para ello del propio espíritu de la ley, norma o lineamiento de que se trate.
- 3) Agrupar a las distintas Escuelas por áreas de especialización o carreras que se imparten. De las "Categorías de Análisis" revisadas para el propósito se desprende que una probable agrupación sería la empleada en el deshogo de los resultados que arrojó el cuestionario:
 - i)* medicina, química y biología;
 - ii)* ingeniería y la computación, y
 - iii)* económico-administrativa

La afirmación anterior encuentra sustento en la distribución de las carreras por Escuela y la población estudiantil de 34,180 alumnos que atiende cada una de ellas de conformidad a la siguiente distribución resultante: 7,609 alumnos, el 22%, concentrado en la primera de las ramas mencionadas con 4 a 5 carreras en 12 áreas distintas; el 41%, 13,845 alumnos, se encuentra cursando alguna de las 3 carreras disponibles en 9 áreas diferentes relacionadas con las carreras relacionadas en el segundo inciso y el 37% restante, 12,726 alumnos, en alguna de las 6 áreas de la carrera única que se imparte en la última de las categorías apuntadas.

- 4) La agrupación antes comentada permitiría concentrar todas las adquisiciones de una misma rama, llámese instrumental, equipo médico, software, equipo de cómputo etc... en una sola Escuela que represente a la rama, considerando la conformación de un equipo de trabajo integrado por aquellos ejecutores del gasto que se distingan por su capacidad, conocimiento y experiencia en adquisiciones para que lleve a cabo una Licitación Pública con la intención de acceder a precios más competitivos.

De esta manera, se estarían estableciendo las condiciones propicias que favorezcan el cumplimiento del marco regulatorio aplicable y con ello evitar la determinación de observaciones por parte de los distintos órganos fiscalizadores; se estarían procurando las mejores condiciones en materia de precios a la vez de establecer las bases para mejorar la calidad al hacerla homogénea así como la oportunidad al surtir simultáneamente a toda la rama los bienes solicitados.

La alternativa aquí planteada, permitiría hacer más eficientes las compras al menos bajo la perspectiva que establece la definición operacional como requisito para que se dé la eficiencia consistente en que se cubran los cuatro elementos establecidos para los efectos de la presente investigación:

- ✓ **Cumplimiento cabal del marco regulatorio que le es aplicable;**
- ✓ **Realizarla en las mejores condiciones de precio;**
- ✓ **Entrega del bien con la calidad solicitada, y**
- ✓ **La oportunidad requerida**

Lo antes expuesto se considera un área de oportunidad indispensable sobre la cual trabajar dado el alto nivel de especialidad y conocimiento que se requiere para ocupar un puesto como el de adquisiciones. No hay tiempo para la curva de aprendizaje y menos aún, en un área tan dinámica como la que se comenta además de ser corresponsable con todas las demás Unidades Responsables que conforman toda dependencia o entidad o un órgano desconcentrado como el sujeto a estudio, el Instituto Politécnico Nacional.

Por todo lo razonado hasta aquí, se desprende que la hipótesis de trabajo planteada *No se confirma* por lo tanto es concluyente que a partir de la definición operacional desarrollada especialmente para aplicarla a la presente investigación y con base en cada una de las cuatro "Categorías de Análisis",

planteadas tanto para el IPN como para la UPN, se puede concluir que sus adquisiciones no se puede considerar que se realizan con eficiencia ya que no se logran con claridad las mejores condiciones de precio y la entrega-recepción de los bienes es muy deficiente y por lo tanto, no se cumplen a cabalidad con los cuatro elementos establecidos como condición en la definición operacional ya apuntada.

Resultados

Análisis por Categoría

En consideración a la definición operacional desarrollada para facilitar y orientar la presente investigación se establecieron como parte de la misma, cuatro elementos que necesariamente tenían que cumplir cada una de las cuatro "Categorías de Análisis" en que se dividió el cuestionario de 20 reactivos aplicado a la muestra de Escuelas, previamente determinada.

Primera "Categoría de Análisis"

Nombre; número de profesores y alumnos; carreras que se imparten y años de servicio.

Instituto Politécnico Nacional

Es de destacarse que el promedio general de alumnos por Escuela muestreada se ubica en 3,107 contra 325 profesores, en promedio de igual manera por Escuela muestreada. Lo anterior arroja una relación promedio de alumno/profesor de 8.9.

En su conjunto, las 11 Escuelas sujetas a análisis ofrecen 27 carreras de las que el 45% corresponden a la rama de medicina, química y biología; otro 33% están relacionadas con las ingenierías-computo y el 22% restante, corresponden a la rama económico-administrativa reportando una antigüedad promedio de 28 años para las Escuelas encuestadas

Universidad Pedagógica Nacional

La UPN cuenta con una plantilla de 405 profesores mientras que las Escuelas encuestadas tienen 3,576, esto es, un 883% más mientras que contra el promedio de 325 maestros por Escuela del IPN, la variación se reduce al 25%. Luego entonces, el 55% de sus Escuelas está por debajo de la plantilla de profesores de la UPN.

Analizada la información por Escuela del IPN, se tiene que únicamente 3, el 27%, cuentan en promedio con un 56% más de maestros que la UPN y de las 8 restantes, el 72%, tienen en promedio un 52% menos.

Por lo que hace a la población estudiantil se observa que la UPN tiene inscritos 5,934 alumnos mientras que las 11 Escuelas del IPN presentan una matrícula de 34,180 estudiantes, esto es un 576% más.

Segunda "Categoría de Análisis"

Presupuesto autorizado, ejercicio y formalización de contrato

Instituto Politécnico Nacional

En materia de presupuesto disponible para realizar las adquisiciones de materiales, suministros e insumos ya sea por Licitación Pública o Invitación a Cuando Menos Tres Personas, se desprende que el 92% en 2002 y el 83% en 2003 del presupuesto ejercido, respectivamente se realizó en la modalidad de Invitación quedando concentrada la alternativa de Licitación Pública, exclusivamente en la Secretaría de Administración.

El presupuesto autorizado para realizar Invitaciones en las 11 Escuelas ascendió a 7,219 miles de pesos en 2002 y 7,328 miles de pesos en 2003. De estas cantidades, el 62% del presupuesto autorizado para 2002 y el 60% del autorizado para 2003, está concentrado en 8 Escuelas cuyas carreras se enfocan a las áreas de medicina, química y biología así como ingenierías y cómputo.

Esto significa que las Escuelas dedicadas a las carreras de la rama económico-administrativas contaron con un presupuesto mayor en un 64% en 2002 y 78% en 2003 al de las otras Escuelas dedicadas a impartir carreras en el área de medicina, química y biología así como ingenierías y cómputo no obstante a que el 63% de los alumnos están inscritos en alguna de estas carreras.

En relación con el ejercicio del presupuesto en los años de referencia, 2002 y 2003 se desprende que entre las 11 Escuelas ejercieron 7,203 y 7,680 miles de pesos, respectivamente.

Se aprecia un subejercicio equivalente al 10% en 2002 y al 9% en 2003 contra el presupuesto de una Escuela que reporta un sobreejercicio del 131% en 2002 y 141% en 2003 que de ser así, estaría quitando capacidad de maniobra y gasto a las demás Escuelas con independencia de las observaciones que se pudieran llegar a generar por parte de las instancias fiscalizadoras.

La falta de ejercicio presupuestal en los porcentajes señalados, desde el punto de vista de las áreas encargadas de la evaluación de la gestión administrativa podrían calificarse como altos, máxime si se considera que la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas a la cual están atadas todas las Escuelas como ya se apuntó, es mucho más sencilla de operar, en tiempo y forma, que la Licitación Pública.

El hecho de que las Escuelas únicamente estén facultadas para ejercer su presupuesto a través de la multicitada modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas, inhibe la posibilidad de acceder a mejores precios al involucrar mayores volúmenes y consecuentemente la posibilidad de generar economías que permitan reasignar el presupuesto para atender otras necesidades.

Para ejercer un presupuesto promedio en 2002 de 656 miles de pesos fueron necesarias 68 invitaciones en promedio por Escuela, esto es 6 por mes, mientras que para ejercer un presupuesto promedio en 2003 de 666 miles de pesos se tuvieron que realizar 77 eventos en promedio por Escuela, también 6 por mes.

Universidad Pedagógica Nacional

La UPN, el presupuesto ejercido, únicamente en esta modalidad, fue de 10,432 miles en 2002 y 9,565 miles de pesos en 2003 que representa el 46% y el 45% respecto del presupuesto autorizado para esos años, respectivamente. En el caso del IPN, el 92% en 2002 y el 83% en 2003 del presupuesto ejercido, respectivamente se realizó en la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas quedando concentrada la alternativa de Licitación Pública, exclusivamente en la Secretaría de Administración. En el caso

El presupuesto promedio asignado por alumno de la UPN es de \$1,758 pesos en promedio, un 192% más que el asignado a la Escuela de Economía del IPN que se ubica en \$654 pesos en promedio y que dicho sea de paso es la que reporta la relación de presupuesto/alumno más alta.

Tercera “Categoría de Análisis”

Eficiencia (observancia de los cuatro elementos) con que se realizaron las adquisiciones, fundamentalmente en las modalidades de Licitación Pública y de Invitación a Cuando Menos Tres Personas.

Instituto Politécnico Nacional

El 92% en 2002 y el 83% en 2003 del presupuesto ejercido, respectivamente se realizó en la modalidad de Invitación a Cuando Menos Tres Personas quedando concentrada la alternativa de Licitación Pública, exclusivamente en la Secretaría de Administración.

Para ejercer un presupuesto promedio en 2002 de 656 miles de pesos fueron necesarias 68 invitaciones en promedio por Escuela, esto es 6 por mes, mientras que para ejercer un presupuesto promedio en 2003 de 666 miles de pesos se tuvieron que realizar 77 eventos en promedio por Escuela, también 6 por mes, como ya se señaló.

De las 751 Invitaciones realizadas en promedio en 2002 contra el presupuesto promedio ejercido en pedidos adjudicados para la adquisición de artículos que no fueron de la *calidad* requerida, resulta que se ejercieron 1.6 miles de pesos por invitación/pedido que no reunieron los requisitos previstos y para 2003 resulta en 1.5 miles de pesos.

Por lo que hace a la *oportunidad* en la entrega de los bienes adquiridos se encuentra en promedio en un 91% y desde la perspectiva financiera, en 2002 y 2003 el 32% de las adquisiciones se operaron por debajo del *precio* de mercado.

En promedio, el grado de cumplimiento del *marco regulatorio* se ubica en un 83%, quedando un 13% de Invitaciones al margen. Una situación así, deja vulnerable a la institución para que sea observada en materia de adquisiciones por parte de las instancias fiscalizadoras además de que incide en la transparencia y la eficiencia con que se ejecutan los procesos de adquisiciones en cuanto al cumplimiento cabal de la normatividad que les es aplicable.

Universidad Pedagógica Nacional

El presupuesto ejercido, únicamente en esta modalidad, fue de 10,432 miles en 2002 y 9,565 miles de pesos en 2003 que representa el 46% y el 45% respecto del presupuesto autorizado para esos años, respectivamente. Para ejercer un presupuesto de 10,432 miles de pesos en 2002 y de 9,565 miles de pesos en 2003, bajo la misma modalidad de Invitación, realizaron 23 y 13 Invitaciones para cada uno de los años, respectivamente.

Dado lo anterior, se tiene que para ejercer la UPN en 2002 un presupuesto 45% mayor, requirió realizar 68 Invitaciones, mientras que las Escuelas del IPN realizaron también 68, pero en proporción representan un 196% más. En relación con 2003, para ejercer un presupuesto mayor de un 25%, la UPN efectuó 13 Invitaciones y las Escuelas 77, un 542% más.

De la comparación de las 23 Invitaciones que operó en 2002 y de las 13 realizadas en 2003, contra el presupuesto promedio ejercido en pedidos adjudicados, se desprende que en todos los casos los bienes adquiridos fueron de la *calidad* deseada.

Referente a la *oportunidad* con que se lleva a cabo la entrega-recepción de los bienes adquiridos únicamente el 5% de las adquisiciones realizadas en el 2002 y 2003, se entregaron en la fecha establecida en el pedido o contrato.

Desde la perspectiva financiera, en 2002 y 2003 reporta que únicamente el 5% de las adquisiciones se efectuaron por debajo del *precio* de mercado y en cuanto al apego de las adquisiciones al *marco regulatorio*, tanto en 2002 como en 2003, señala que en el 100% de sus Invitaciones fue observado el mismo.

Cuarta “Categoría de Análisis”

Opinión de los entrevistados sobre el marco regulatorio aplicable así como las acciones propuestas para mejorar la eficiencia en las adquisiciones.

Instituto Politécnico Nacional

La respuesta abierta evidencia la necesidad que existe y persiste de cumplir el marco regulatorio. El cabal cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, resulta indispensable siendo como lo es, que se trata de una ley obligatoria y aplicable a todos los servidores públicos con independencia de la existencia de otra ley específica de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que prevé las sanciones e inclusive procedimientos administrativos por las violaciones o incumplimientos que cometan los servidores públicos responsables de llevar a cabo las adquisiciones.

La percepción del 36% de las Escuelas se centra en que se cumple con la oportunidad en la entrega de los bienes y/o con las especificaciones lo que redundará en la calidad de los mismos y por lo tanto, no se podría considerar que las adquisiciones se realizaron con eficiencia.

Universidad Pedagógica Nacional

Manifiesta que sus adquisiciones se realizaron con eficiencia al haber obtenido las mejores condiciones para la Institución; una entrega de bienes con relativa oportunidad y un cumplimiento razonable de la normatividad aplicable.

Discusión

El estudio se inició en el IPN, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, para eliminar un posible sesgo en la investigación, se analizó también a la Universidad Pedagógica Nacional que al igual que el IPN, es un órgano desconcentrado dedicado a la educación superior.

Con base en la definición operacional y a partir de los resultados de las Categorías de Análisis, se estima factible realizar algunas transpolaciones del proceso de adquisiciones hacia la administración pública federal dada su aplicabilidad general y la experiencia de más de 20 años sustentada en la participación activa en funciones como operador de los procesos de adquisiciones, así como de fiscalizador de los mismos.

Para enriquecer la discusión, las acciones de innovación que se proponen están sustentadas en casos reales observados en diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. Para su mejor comprensión, se presentan correlacionadas con cada uno de los elementos que integran la definición operacional de eficiencia:

- 1) cumplimiento del marco regulatorio*
- 2) mejores condiciones de precio*
- 3) calidad solicitada*
- 4) oportunidad requerida*

1) Cumplimiento del marco regulatorio

Para este primer elemento de la definición operacional dada su característica de obligatoriedad para todas las dependencias y entidades, cobran especial relevancia las siguientes dos innovaciones que se proponen.

Primera innovación,

- √ elaborar y aprobar marcos regulatorios diferenciados atendiendo a las particularidades de algunos Sectores*

La responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública, entre otras, es asegurarse de que los procesos de adquisiciones cumplan con el marco regulatorio que les es aplicable. Para ello, se auxilia con más de 250 Órganos Internos de Control constituidos en las diferentes dependencias y entidades a través de los cuales ejerce su facultad de fiscalización.

De igual manera, la H. Cámara de Diputados hace lo propio a través del órgano denominado Auditoría Superior de la Federación al cual se le otorgaron nuevas facultades de fiscalización, sobre todo del gasto cuyo origen es federal, de acuerdo a la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación vigente desde el 30 de diciembre de 2000, que abrogó a la Ley de Contaduría Mayor de Hacienda publicada el 29 de diciembre de 1978.

Además, tiene la posibilidad de apoyarse para efectos de revisiones y/o aplicación de sanciones, en los Órganos Internos de Control situación que trae aparejado una mayor capacidad de fiscalización y consecuentemente, un incremento en la aplicación de sanciones.

La problemática de fondo, es la imposibilidad del ejecutor del gasto para: conocer el vasto marco normativo aplicable a las adquisiciones por tipo de modalidad y cumplir simultáneamente con todos y cada uno de los requisitos que éste señala, para cada una de éstas a saber:

- Licitación Pública;
- Invitación a Cuando Menos Tres Personas, y
- Adjudicación Directa

Para evaluar su cumplimiento, los Órganos Internos de Control o área fiscalizadora de que se trate, verifican durante su auditoría si el proceso de adquisición cumplió con todos los requisitos que establece el (los) marco(s) regulatorio(s), de con acuerdo a la modalidad que corresponda:

Licitación Pública Internacional o Nacional; Invitación a Cuando Menos Tres Persona o Adjudicación Directa.

Por cada desviación que se detecte, amerita una observación sujeta a ser desvirtuada por el ejecutor del gasto y de no ser así, procede una sanción en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esto provoca que el ejecutor del gasto tenga que conformarse, en la mayoría de los casos, con cumplir el mayor número de requisitos y/o los principales que establece el marco regulatorio de tal suerte que el proceso de adquisición de que se trate, quede en términos auditables ante cualquier revisión de las instancias fiscalizadoras.

Consecuentemente, aquellas omisiones que no fueron regularizadas en tiempo y forma, seguramente serán observadas con la posibilidad de traducirse en procedimientos administrativos que implican sanciones a servidores públicos, en los términos planteados.

Existen dependencias o entidades de la administración pública federal que tienen encomendada una misión especial o diferente al común denominador. Un ejemplo, son las agrupadas en el Sector de Seguridad cuya misión es la de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Para alcanzar su objetivo, requiere de la adquisición de diversos bienes y contratación de servicios reglamentados por un marco regulatorio general y aplicable a todas las unidades administrativas sin excepción: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Tal es el caso, de las refacciones necesarias para mantener en óptimas condiciones y operativa a la flota aérea compuesta de aeronaves de ala fija (aviones) y ala rotativa (helicópteros). En el ámbito aeronáutico para abatir tiempos y costos, por costumbre se maneja la adquisición de refacciones “overholeadas”, esto es, la entrega de la refacción usada por una rehabilitada.

Para realizar esta operación además del marco regulatorio aplicable, LAASSP, es indispensable cumplir con la Ley General de Bienes Nacionales que establece la obligación de justificar la necesidad apoyada en un estudio de costo-beneficio. Para estar en condiciones de llevarlo a cabo, es requisito contar con un avalúo previo, tanto de la refacción que se entrega como de la que se recibe a cambio.

Cumplir con ambos marcos regulatorios llevó hasta tres meses, tiempo durante el cual la refacción requerida se vendió, dada la demanda del mercado aeronáutico, y la aeronave se quedó en tierra inmovilizada.

El resultado, bajo un escenario de este tipo, es un círculo perverso: no actuar es observable al no cumplir su cometido de mantener operativa la flota. Por el contrario, actuar sin cumplir con el marco regulatorio bajo el esquema planteado es observable e incluso sujeto a sanción. De ahí que sea un elemento determinante que afecta directamente la eficiencia con la que se realizan las adquisiciones.

Sin que esto signifique laxitud, que se llegue a traducir en falta de transparencia y/o actos de corrupción, es recomendable buscar el equilibrio entre la necesidad operativa y el cumplimiento del marco regulatorio aplicable.

Segunda innovación,

- √ integrar un grupo colegiado y multidisciplinario en el que participen activa y conjuntamente los ejecutores del gasto y los responsables de elaborar y fiscalizar la aplicación de la norma

Realizar, a nivel de gabinete, diversas pruebas a la norma que se pretende adicionar, modificar, adecuar o complementar para verificar que:

- es aplicable
- controla lo que se pretende que controle
- el control no es más costoso que lo que controla
- no implica una sobregulación y no entorpece la operación
- promueva la transparencia e inhiba la corrupción
- su aplicación es de carácter general, esto es, con un alcance para todas las dependencias o entidades de la administración pública federal o de carácter particular, para algún Sector o Sectores que por sus características operativas, misión, objetivos y metas así lo justifique

En este sentido, únicamente aquella norma que supere las pruebas antes relacionadas, sería susceptible de ser promulgada y por ende, obligatoria su observancia.

El medio idóneo para ello sería utilizar un “simulador” en el que se probara la norma aplicándola a casos reales para medir su comportamiento y efectos antes de expedirla. Sólo en los casos en que los resultados fueran negativos, la misma tendría que ser devuelta al responsable de su promoción acompañada de los comentarios pertinentes a fin de que proceda a su adecuación y envío de nueva cuenta al grupo colegiado, para su reconsideración.

Paralelamente, a la implantación del mecanismo propuesto resulta indispensable realizar una revisión y expurgo de toda la normatividad emitida hasta el momento en materia de adquisiciones para identificar aquella que, por el tiempo transcurrido, avance tecnológico y/o por los procesos de modernización de la gestión pública impulsados, no resulta aplicable.

De igual forma, es deseable localizar todas aquellas normas, lineamientos, circulares, criterios, entre otros, que se pudieran considerar como contradictorios entre si y/o con otras disposiciones reglamentarias de carácter complementario y/o vinculante.

2) Mejores condiciones de precio

Proponer alternativas para que la administración pública federal acceda a mejores precios en cada uno de los procesos de adquisiciones, es el objetivo de las siguientes cuatro innovaciones que se proponen para este segundo elemento, de la definición operacional.

Tercera innovación.

√ adoptar la figura de la subasta

La administración pública federal dispone de diversas modalidades para llevar a cabo sus procesos de adquisiciones:

Licitación Pública, internacional o nacional.- Prevé una convocatoria abierta y publicada en el Diario Oficial de la Federación, a todos los proveedores interesados en ofertar un determinado bien a partir de un Anexo Técnico que elabora el área requirente, considerando las características específicas del bien en cuestión.

Invitación a Cuando Menos Tres Personas, internacional o nacional.- Responde a los mismos requerimientos de la modalidad antes descrita, salvo en el caso de la convocatoria que se lleva a cabo a través de una invitación a cuando menos tres proveedores para que presenten ofertas, de ahí su denominación.

Adjudicación Directa.- Consiste en adquirir un bien con cualquier proveedor sin mayor protocolo, a un precio dado.

Adjudicación Directa por Excepción.- Permite formalizar una Adjudicación Directa aun cuando por las características de la adquisición procedería una *Licitación Pública o Invitación a Cuando Menos Tres Personas*, internacional o nacional.

Para ubicarse en cualquiera de los supuestos, cada dependencia o entidad determina con base en el presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal respectivo, los montos de actuación por modalidad. En este sentido, para conocer la modalidad bajo la cual se debe realizar una adquisición bastará con ubicar dentro del rango el costo de la adquisición que se pretende llevar a cabo.

Tratándose de excepciones a la Licitación Pública y/o Invitación a Cuando Menos Tres Personas, internacional o nacional, es requisito indispensable obtener autorización previa y expresa del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, órgano colegiado que sesiona en toda dependencia o entidad que ejerce recursos fiscales.

El espíritu que persigue cada una de las referidas modalidades es garantizar las mejores condiciones para la administración pública federal. Sin embargo, en la práctica esto no es así de acuerdo al análisis que se presenta a continuación, desde una perspectiva financiera y otra operativa.

1. *Perspectiva Financiera*

Un proceso de licitación inicia con la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y concluye con la entrega-recepción de los bienes a satisfacción del área requirente y demanda de hasta 45 días naturales para ejecutarlo conforme la marco regulatorio más otros 45 días naturales, para realizar el pago respectivo.

El tiempo involucrado total es de hasta 90 días naturales lo que provoca que el licitante tenga que cargar al precio de su oferta: el costo financiero que resulta por el tiempo que transcurre para recuperar su inversión y por el capital de trabajo, financiamiento bancario o de proveedores, para allegarse de las materias primas necesarias para su proceso productivo, dados los altos volúmenes que generalmente adquiere la administración pública federal.

También impactan, los precios ofertados, los costos indirectos asociados, como son: compra de bases; elaboración de propuestas; fianzas y seguros; almacenaje, entre otros lo que conlleva un incremento considerable de los precios ofertados.

Esta es una de las razones por la cual en la mayoría de los casos el precio al que adquiere la administración pública federal, a pesar de los grandes volúmenes que solicita, no siempre son suficientemente competitivos y atractivos respecto de los que se ofrecen en el mercado a los minoristas y tampoco guardan congruencia con las economías de escala que debieran estar presentes, dados los volúmenes involucrados.

Otro factor que incide es el denominado “diezmo” que consiste en la dádiva hasta de un 10% sobre el monto adjudicado que el proveedor ofrece al servidor público con el propósito de verse favorecido con la formalización del contrato o pedido del que se trate. La cantidad equivalente a este “diezmo” el proveedor la carga directamente al precio del bien a ofertar lo que provoca que éste se incremente sensiblemente, con el consecuente efecto negativo para las finanzas públicas.

Un elemento adicional es la definición a cargo de los proveedores de un mismo gremio o ramo de bienes como puede ser el de papelería, materiales y suministros de informática por mencionar algunos, de lo que se conoce como el “precio piso”. Esta práctica provoca que la adjudicación que realiza la administración pública federal se haga sobre el precio más bajo ofertado, no sobre el precio más bajo posible o de mercado.

La brecha entre uno y otro, representa el daño que sufre el Gobierno Federal al no poder adjudicar efectivamente al precio más bajo, competitivo y proporcional al volumen de la adquisición que llevó a cabo.

La figura de la subasta permitiría que la administración pública federal, fuera la que estableciera en contraposición, un “precio techo”. Esto es, fijar el precio máximo que está dispuesta a pagar a un oferente, dada una suficiencia presupuestaria determinada, por un bien.

Esta propuesta de innovación tiene la ventaja de que la competencia entre los proveedores para ser adjudicados se centra fundamentalmente en el precio que se considere competitivo y permite asegurar las mejores condiciones para la administración pública federal.

Además, fomenta la transparencia y no nada más inhibe la corrupción sino fija una tendencia para su erradicación ya que al proveedor no le representaría ningún beneficio o ventaja, respecto de los otros licitantes, considerar una dádiva para verse favorecido con la adjudicación de un proceso de adquisición ya que al prevalecer el precio como único elemento de decisión para adjudicar un bien, ninguno de los servidores públicos involucrados podría manipular a favor de algún proveedor el resultado de la licitación.

2. Perspectiva Operativa

Se centra en la reducción de los tiempos y requisitos involucrados dentro de un proceso licitatorio con el objeto de abatir al mínimo el costo financiero del proveedor al permitirle recuperar su inversión y obtener su utilidad en un tiempo razonable.

Cuarta innovación.

√ Reconocer el valor del “Crédito Mercantil”

De manera complementaria a la anterior innovación sugerida, se propone complementariamente introducir el reconocimiento por parte del proveedor

adjudicado del concepto “Crédito Mercantil”. Para ilustrar el concepto valga el desarrollo de los siguientes dos casos:

En el sector de Seguridad Pública se licitan y adquieren vehículos para salvaguardar la seguridad de la ciudadanía a lo largo y ancho de los 48,000 kilómetros de carreteras. La planta armadora y la distribuidora de estos vehículos adicionalmente a las utilidades que le llegue a reportar esta venta y sin costo alguno, tiene un beneficio inherente: la utilización del vehículo de su marca durante las 24 horas de los 365 días del año. Esto representa un valor agregado al concepto mismo de la venta en términos de publicidad y posicionamiento de la marca que traducidos a una campaña de publicidad con este alcance, temporalidad y penetración, tal vez sería incosteable su realización. En este sentido, bajo las condiciones actuales, este “Crédito Mercantil” únicamente lo capitaliza el proveedor adjudicado.

Es imprescindible definir criterios que permitan traducir a pesos y centavos el valor del “Crédito Mercantil” para repercutirlo como un descuento a favor de la administración pública federal, sobre el precio ofertado o en su defecto, convenir las condiciones sobre las cuales podría ser copartícipe.

Un primer criterio sería que la planta armadora y la distribuidora aportaran un porcentaje determinado por las ventas que realicen de los vehículos de la misma marca a los adjudicados durante el tiempo que tarde en amortizarse el “Crédito Mercantil”.

Una situación equivalente se presenta en el Sector Educación con la compra de paquetes escolares para las comunidades de escasos recursos a nivel nacional con más de 45,000 alumnos.

El “Crédito Mercantil” en este caso está presente por la explotación publicitaria que puede hacer el proveedor al asociar que su marca es la marca que utiliza el Sector Educación y a partir de que el beneficiario de estos paquetes escolares, una vez que se agote la vida útil de los mismos, determine hacer su reposición por cuadernos de la misma marca.

Por un principio de equidad, la administración pública federal tendría que verse favorecida en alguna medida del “Crédito Mercantil” que se genera en cada uno de los casos ejemplificados permitiendo a las dependencias o entidades involucradas, reciclar estos recursos para realizar nuevas adquisiciones.

Quinta innovación.

√ introducir el concepto de bienes con servicio vinculado

La administración pública federal requiere adquirir un sin número de bienes a los que se encuentra vinculado un servicio de mantenimiento, ya sea de carácter preventivo o correctivo.

Bajo este principio, lo que se propone es normar para que todos los bienes tales como automóviles, equipo informático, aires acondicionados, fotocopiadoras, por mencionar algunos, se adjudiquen a aquel proveedor que ofrezca el mejor precio por el bien y el servicio vinculado, en su conjunto.

Esto permitiría hacer efectiva en todo momento y en todos los casos la garantía respectiva a la vez de abatir costos por concepto de mantenimiento garantizando en todo momento reparaciones con refacciones originales por personal especializado alargando con ello la vida útil de los bienes, con el consecuente ahorro que esto representaría.

Sexta innovación,

√ introducir el distintivo de “Proveedor de Calidad”

Contempla la posibilidad de renovar en automático un contrato o pedido, reconociendo únicamente el incremento inflacionario de un año a otro, hasta por tres ocasiones a favor del mismo proveedor como un reconocimiento a la competitividad del precio a la calidad de los bienes ofertados y la oportunidad en su entrega-recepción.

Su aplicación estaría recomendada particularmente para aquellas compras que es necesario realizar invariablemente año con año, como podrían ser la de artículos de papelería, materiales y suministros de informática, entre otras, cuidando mantener evidencia documental, a partir del comportamiento de otros proveedores y/o procesos licitatorios, que demuestre que las condiciones que ofrece el “Proveedor de Calidad” lo acreditan como tal.

Esto traería aparejado una cultura de identidad del proveedor con la administración pública federal a la que atiende a la vez de favorecer la reducción de la carga administrativa al no tener que realizar una licitación cada año con el consecuente abatimiento del incumplimiento del marco regulatorio por parte del servidor público; la promoción de la competitividad en precios al reducirse los costos financieros e indirectos asociados para el proveedor; la garantía de contar con el abasto permanente de los bienes a la vez de inhibir las compras en exceso y/o la acumulación de inventarios de lento y nulo movimiento además del abatimiento de la corrupción e impulso de la transparencia.

Bajo este principio, bastaría que cualquier dependencia o entidad con el simple hecho de recabar la acreditación del “Proveedor de Calidad” estuviera posibilitada para realizar una adquisición en las condiciones señaladas.

Un escenario como el descrito provocaría un incremento en la calidad y más importante aún, su continuidad al estar en juego no nada más su permanencia en la dependencia de que se trate, sino la oportunidad de nuevos negocios en otras entidades o dependencias.

3) Calidad solicitada

La calidad de los bienes que se adquieren en la administración pública federal es fundamental para que las unidades administrativas de las distintas dependencias y entidades puedan cumplir en tiempo y forma, con las metas y objetivos que tienen encomendados. En relación con este tercer elemento de la definición operacional desarrollada se ponen a consideración dos innovaciones más.

Séptima innovación.

√ adoptar el concepto “Marca para cumplir Meta”

Para favorecer este tercer elemento que forma parte de la definición operacional desarrollada para efectos de la presente investigación, se considera indispensable que la administración pública federal en materia de adquisiciones, se convierta en una compradora exigente de lo que realmente requiere para cumplir con su misión, objetivos y metas y no de lo que los proveedores desean o les conviene venderle.

Para clarificar esta aseveración baste con señalar la prohibición que actualmente existe para establecer marcas de los productos a adquirir. La realidad cotidiana de la administración pública federal es que las áreas requirentes a través de lo que se denomina Anexo Técnico, hacen su mejor esfuerzo para describir las particularidades y especificaciones del bien a adquirir, debiendo hacerlo exclusivamente a partir de generalidades evitando en todo momento caer en la tentación, ya sea intencional o involuntariamente, de mencionar marcas y/o tender hacia descripciones que se puedan llegar a relacionar o asemejarse con una marca o proveedor determinado.

Invadir estos terrenos, puede desencadenar inclusive decrete la suspensión del proceso de adquisiciones al considerarse una compra direccionada hacia una marca o proveedor predeterminado. También puede quedar encuadrada como una acción deliberada para limitar la participación.

En caso de ser observadas cualquiera de las situaciones planteadas por parte de los Órganos Interno de Control u otra instancia fiscalizadora, podrían implicar sanciones al servidor público responsable de llevar a cabo el proceso de adquisiciones.

Luego entonces, la calidad de los bienes a adquirir depende en gran medida de la habilidad del área requirente para transmitir, al área responsable de las adquisiciones, las características técnicas y requerimientos de calidad que debe reunir el artículo que solicita le sea adquirido. En ningún momento juegan elementos de decisión que determinen el éxito de una adquisición, tales como la antigüedad y penetración en el mercado del bien de que se trate; permanencia futura en el mercado; respaldo de la marca en materia de refacciones y servicio de ser el caso; garantías involucradas, entre otros elementos.

Una operación como la aquí narrada, necesariamente trae aparejado que los bienes que se adquieren no siempre responden a los parámetros de calidad planteados por el área requirente.

Considerar, para determinados bienes que impliquen grandes inversiones y/o sus características técnicas sean muy complejas y determinantes para el cumplimiento de los objetivos y metas a los cuales está dirigida la adquisición, la posibilidad de hacer una invitación a las marcas y/o proveedores que en el mercado oferten estos bienes de probada calidad, prestigio y permanencia en el mercado.

Una experiencia que ilustra la necesidad de lo que aquí se propone, es la adquisición de vehículos que en algún momento se pretendió hacer de doble cabina. En esa ocasión, la pretensión de la entidad era adquirir un tipo de vehículo de una marca específica por su bajo costo de mantenimiento y consumo de gasolina, facilidad de operación y de reparación en talleres chicos, por su bajo componente tecnológico-digital.

Sin embargo, como consecuencia de atender el requerimiento original de no mencionar marcas sino generalidades que no apuntaran a ninguna marca o proveedor, en esa ocasión se tuvo que adquirir, por ser el precio más bajo, un saldo de vehículos que remató al costo el proveedor que por ser de otra marca y características técnicas, se tuvo el efecto contrario al que se buscaba.

En un escenario como el planteado prevalece el cumplimiento del marco regulatorio, quedando en segundo plano la calidad de los bienes, las economías que se pudieron haber generado, la satisfacción del área requirente y el cumplimiento de las metas y objetivos encomendados.

El efecto de una adquisición como la narrada, repercute en varios años, tantos como los necesarios para que se deprecie el vehículo adquirido y estar en posibilidad de proceder a su desincorporación final del patrimonio federal, en forma previa a poder realizar una adquisición.

Octava innovación.

√ incluir el término “Licitación de Doble Vuelta”

Es una modalidad de compra para proyectos de gran embergadura y de carácter estratégico para la dependencia o entidad.

Consiste en que en la primera vuelta, se reciben todas las propuestas técnicas que realice un oferente con la diferencia de que por aquellos errores u omisiones que se le detecten durante la evaluación técnica-económica, en lugar de proceder a descalificarlo como lo contempla el marco regulatorio actual, se le estaría devolviendo el documento para que lo corrija e inclusive lo enriquezca a fin de someterlo de nueva cuenta a consideración, de ahí su nombre de doble vuelta.

Un esquema como el planteado permitiría no desechar ofertas que pueden resultar convenientes económicamente para la dependencia o entidad y ahorrar tiempo en su adjudicación así como costos, al evitar tener que publicar en Diario Oficial la nueva convocatoria a la licitación como sucede en la actualidad.

Lo anterior se ilustra con el caso de una licitación pública en la que al oferente que presentó los mejores precios de un producto y hubo la necesidad de descalificarlo por el simple hecho de que la documentación que integraba su oferta no la presentó en sobre cerrado como lo marca la norma y absurdamente tuvo que ser descalificado debiéndose adjudicar al precio siguiente.

El cumplimiento del marco regulatorio aplicable para este caso real, trajo como consecuencia que el proveedor perdiera una venta de millones de pesos por no contar con un sobre de \$0.20 centavos y la administración pública federal, un

sobrecosto de varios millones al tener que adjudicar a la siguiente oferta solvente más baja.

Esta situación se resuelve con la instrumentación de la “Licitación de Doble Vuelta” aquí planteada que en si misma, es una alternativa viable.

4) Oportunidad requerida

El último elemento que forma parte de la definición operacional de eficiencia es la oportunidad entendida ésta, como la recepción en el tiempo establecido, para cumplir con los objetivos y metas que tiene encomendados una dependencia o entidad.

Novena innovación.

√ crear la figura del “Proveedor Sustituto”

El esquema actual prevé sanciones para los proveedores que no entreguen de conformidad con la fecha acordada en el contrato o pedido. Generalmente se establece un porcentaje con respecto al monto total del contrato o pedido por cada día de atraso el cual en ningún caso podrá rebasar el 10% del monto total del instrumento jurídico de que se trate.

Esta práctica induce al proveedor a calcular el costo financiero de la sanción máxima probable y repercutirlo en el precio de venta por lo que esta medida coercitiva pierde el efecto para el cual se creó y por el contrario, incrementa el riesgo de que los proveedores entreguen los bienes después de la fecha en que son requeridos.

Existen bienes que por su naturaleza si no son recibidos exactamente en la fecha en la que se requieren, pierden su efectividad. Por lo que el cobrar una sanción al proveedor no rezarse el daño causado por esta situación.

Tal es el caso del papel que es necesario adquirir año con año para imprimir los libros de texto gratuito sujetos a ser distribuidos a nivel nacional. Por un desfase en la entrega de la materia prima, no obstante haberse aplicado debidamente la sanción prevista para los efectos, la producción, distribución y entrega de los libros irremediamente se verá afectada quizás en un mayor número de días al retraso que tuvo el proveedor en la entrega del papel pero sin embargo, los efectos seguramente son irreversibles y mayores al monto de la sanción aplicada.

Un efecto inmediato, es convalidar la ineficiencia del Gobierno Federal en la ejecución de los programas y atentar contra las necesidades más elementales de la población de menores recursos, la educación.

En licitaciones muy específicas y trascendentes como la mencionada la propuesta es , considera la designación de un “Proveedor Sustituto” que respondiera en caso de que el originalmente adjudicado no lo hiciera, quedando este último excluido de poder hacer cualquier negocio con el Gobierno Federal automáticamente por ese simple hecho durante los próximos tres años.

Por contra, el “Proveedor Sustituto”, en caso de cumplir adecuadamente, podría hacerse acreedor automáticamente al certificado de “Proveedor de Calidad” ya referido lo que le permitiría continuar vendiendo sus productos a la administración pública federal, hasta por tres años más.

El certificado en cuestión se estima podría ser renovable por decisión de un grupo colegiado a partir de la valoración de una justificación que presenten tanto el área usuaria de los bienes, como el área encargada el proceso licitatorio.

Las innovaciones aquí sugeridas se sustentan en casos reales por lo que la viabilidad para su implantación es alta. No obstante su desarrollo formal e instrumentación, implica la conformación de un grupo de trabajo multidisciplinario integrado por titulares de los Órganos Internos de Control; representantes de los ejecutores del gasto o responsables de las adquisiciones de distintas dependencias o entidades; titulares de áreas jurídicas así como un trabajo arduo con el legislativo para lograr las reformas pertinentes a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, marco regulatorio específico de las adquisiciones.

Conclusiones

Generales

Como se desprende del apartado de Resultados que antecede, es concluyente que las adquisiciones realizadas por las 11 Escuelas del IPN muestreadas en términos de la definición operacional que se desarrolló y sirvió de base para probar la hipótesis planteada en la presente investigación, no se operan con eficiencia dado que los cuatro elementos de que se compone dicha definición operacional a saber:

- ✓ ***Cumplimiento cabal del marco regulatorio que le es aplicable;***
- ✓ ***Realizarla en las mejores condiciones de precio;***
- ✓ ***Entrega del bien con la calidad solicitada, y***
- ✓ ***La oportunidad requerida***

NO se cumplen a cabalidad. Esta aseveración no es temeraria ya que se funda y motiva con los argumentos pertinentes que derivan del análisis e interpretación que se presenta en el apartado Análisis e interpretación de resultados.

Es de destacar que los cuatro elementos a partir de los cuales se construyó la definición operacional que nos ocupa, se consideran los mínimos indispensables para estar presentes en cualquier adquisición ya que de no ser así irremediablemente se tendría que aceptar que la forma en que éstas se han venido llevando a cabo en las Escuelas que formaron parte de la muestra, no superarían favorablemente una revisión por parte de las instancias fiscalizadoras ya que seguramente harían señalamientos con respecto al incumplimiento de uno, varios o inclusive, de todos los elementos analizados.

Lo anterior estaría colocando a este proceso de adquisiciones como un proceso que no se realiza con eficiencia y sujeto a ser sometido en consecuencia, a un programa de mejora continua.

La falta de eficiencia que se asume está presente en los procesos de adquisiciones de las Escuelas muestreadas, se considera que obedece en parte a que éstos son responsabilidad de cada una de las Escuelas y por lo tanto son operados por distintos ejecutores del gasto quienes como ya también quedó establecido, cuentan con diferentes grados de experiencia y su perfil académico y antigüedad en el puesto varía. Esta falta de homologación particularmente en el binomio experiencia-perfil académico/profesional dificulta crear un estándar de eficiencia respecto a las adquisiciones, por lo que este binomio constituiría en sí mismo una área de oportunidad.

Para revertir lo anterior, sería indispensable instrumentar un escenario que facilite la estandarización y homologación del proceso a la vez de que favorezca que las adquisiciones cumplan con los cuatro elementos planteados en la definición operacional a través del diseño e implantación de un proceso permanente de realimentación al mismo proceso de adquisiciones acompañado de un programa intenso de capacitación así como de la adecuada definición del catálogo y perfiles de puestos del responsable de las adquisiciones.

Esto como consecuencia directa de la profesionalización insipiente en la administración pública federal, de la mejora regulatoria que se viene impulsando en todas las dependencias y entidades del sector público todo ello, en el marco de la Agenda de Buen Gobierno de la anterior administración.

La situación de la UPN, en contraste, no es muy diferente salvo por el hecho de que a excepción del factor calidad, los otros tres elementos al igual que para el caso de las Escuelas muestreadas en el IPN, **NO** se cumplen a cabalidad y por lo tanto es posible establecer que los procesos de adquisiciones en este órgano desconcentrado no se llevan a cabo con eficiencia pudiendo afectar directamente el cumplimiento de los objetivos y metas encomendados.

A diferencia del IPN, la UPN tiene la ventaja de que los procesos de adquisiciones se encuentran centralizados, esto es, a nivel nacional son ejecutados por una sola unidad responsable y por lo tanto, por un solo ejecutor del gasto.

Un escenario como éste facilita la estandarización y homologación del proceso y por lo tanto lograr que las adquisiciones cumplan con los cuatro elementos planteados en la definición operacional resultaría más sencillo, más controlable, más inmediato y más permanente en términos de duración, siempre y cuando exista un proceso permanente de realimentación al mismo proceso y de capacitación.

Luego entonces, no podría justificarse el hecho de que desde el punto de vista de la definición operacional planteada se concluya que la UPN **NO** realice con eficiencia sus adquisiciones al no cumplir con el elemento como se desprende de los resultados e interpretación de la Tercera “Categoría de Análisis” que se presenta en el apartado de anexos de esta investigación:

✓ ***Entrega del bien con la calidad solicitada***

Específicas

Hasta aquí, el objeto de estudio se enfocó al órgano desconcentrado denominado Instituto Politécnico Nacional y en contraste para poder determinar semejanzas y diferencias contra un equivalente o similar y con ello eliminar un sesgo latente en la presente investigación, se consideró a la Universidad Pedagógica Nacional que por sus características, marco y personalidad jurídica resultó ser un órgano idéntico al IPN.

Ahora bien, es materia obligada realizar el mismo ejercicio de análisis e interpretación de las “Categorías de Análisis” y en consideración de la definición operacional utilizadas en la presente investigación, valorar cuál es su comportamiento, en materia de adquisiciones, a nivel de la administración pública federal para que por una extrapolación que se haga de la definición operacional planteada así como de los resultados, análisis e interpretación de las cuatro “Categorías de Análisis” habilitadas, permita arribar a conclusiones y recomendaciones que permitan eficientar estos procesos de adquisiciones en general.

Es concluyente también la necesidad imperiosa que existe a nivel de la administración pública federal, el impulso que se pudiera dar a cada una de las innovaciones planteadas empezando tal vez, con alguna prueba piloto por un tiempo determinado para que una vez que se alcance su proceso de maduración, se legislen y hagan extensivas a todas las dependencias y entidades.

Recomendaciones y sugerencias para trabajos futuros

Es indispensable antes de aplicar cualquier instrumento, realizar un amplio trabajo de sensibilización con los titulares de las unidades administrativas sujetas a trabajar con el instrumento de medición de que se trate, en primer término y con los responsables de las áreas después, para lograr respuestas completas, congruentes con la pregunta, de mayor calidad y confiabilidad, consecuentemente.

En este sentido, es preciso identificar plenamente al responsable de las adquisiciones y asegurarse de que sea esta persona y no otra, la que responda el instrumento que se aplique. Esto a la vez, permitirá confirmar algunos resultados que arroja el análisis del cuestionario aplicado.

También, sería conveniente ampliar la muestra de Escuelas y sumar como parte de los sujetos a ser entrevistados a las áreas usuarias además de preguntar específicamente el perfil académico del responsable de las adquisiciones; su experiencia profesional en el sector público y específicamente en áreas de adquisiciones. Sería también deseable conocer el monto de los presupuestos asignados y ejercidos en el Capítulo 2000, en trabajos previos al actual.

De igual forma y con la finalidad de tener una medición de contraste particularmente por lo que se refiere a la calidad de los bienes adquiridos y

oportunidad con la que éstos se reciben, sería pertinente hacer participar a las áreas requirentes por un lado y a los usuarios directos de los bienes por el otro, para conocer su percepción y poder confirmar los resultados que se obtengan del análisis de las respuestas que den los ejecutores del gasto o responsables de realizar las adquisiciones.

En cuanto a condiciones de precio, sería interesante hacer un sondeo de mercado del costo unitario actual a una muestra previamente seleccionada de productos y comparar los resultados contra precios reales, para determinar hasta dónde el volumen de las compras permite acceder a precios más competitivos o si ese margen, entre precio unitario y mayoreo, se agota por los costos financieros que carga el proveedor al producto por el "diezmo; los plazos de pago; las posibles sanciones por incumplimiento; la distribución requerida, entre otros factores.

Por último, en cuanto al cumplimiento del marco regulatorio, tema de primera importancia, sería fundamental hacer un análisis en el Órgano Interno de Control de los procedimientos administrativos instaurados y de las sanciones aplicadas para estar en condiciones de determinar hasta dónde efectivamente responden a una falta de observancia de la normatividad aplicable a los procesos de adquisiciones.

Figuras, gráficas y tablas

Figura 1	Estado y Poder	11
Figura 2	Evolución de la sociedad	12
Figura 3	Gobierno Federal	22
Figura 4	Órdenes de Gobierno en México	23
Figura 5	Formas de Estado y de Gobierno	26
Figura 6	Tipo de Sociedades	38
Figura 7	Evolución de las sociedades estatales	38
Figura 8	Diferencias entre empresa y órgano público	66
Figura 9	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	68
Figura 10	Categorías de División de la Organización de Administración Pública	87
Figura 11	Organismos Desconcentrados y Descentralización de la Secretaría de Educación Pública	89
Figura 12	Articulado aplicable a la Licitación Pública Nacional	101
Figura 13	Requisitos para la integración y funcionamiento del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	103
Figura 14	Teorías de la administración	118
Figura 15	Las Esferas de la Innovación	127
Figura 16	Diferencias entre eficacia y eficiencia	136
Figura 17	Directivo o servidor público	137
Figura 18	Efectos del cambio de paradigma en las organizaciones públicas	158
Figura 19	Fórmula del cambio	167
Figura 20	Tiempo que requiere una licitación	181
Gráfica 1	Plantilla de profesores por unidad profesional	202
Gráfica 2	Población estudiantil por unidad profesional	203
Gráfica 3	Relación promedio alumno/profesor	205
Gráfica 4	Promedio de antigüedad/años por unidad profesional	207
Gráfica 5	Carreras que se ofrecen en las unidades profesionales	209
Gráfica 6	Presupuesto autorizado por unidad profesional	214
Gráfica 7	Relación de presupuesto autorizado/ejercido de las unidades profesionales	216
Gráfica 8	Promedio general de alumno/profesor	229
Gráfica 9	Comparación IPN/UPN. Relación alumnos	230
Gráfica 10	Comparación IPN/UPN. Relación alumno/profesores. Antigüedad escuelas	232
Gráfica 11	Comparación IPN/UPN. Por rama educativa y por carrera	233
Gráfica 12	Relación presupuesto autorizado/ejercido UPN	236
Gráfica 13	Presupuesto autorizado por unidad profesional. IPN/UPN	237
Gráfica 14	Relación presupuesto autorizado/ejercido a las unidades profesionales IPN/UPN	238
Gráfica 15	Relación presupuesto/adquisiciones IPN/UPN	239
Gráfica 16	Comparación IPN/UPN. Eficiencia adquisiciones	241
Gráfica 17	Comparación IPN/UPN. Eficiencia adquisiciones perspectiva financiera	245
Tabla 1	Artículo/tema. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	83-84
Tabla 2	Preguntas de las fuentes de Riesgo vs. Normatividad	179
Tabla 3	Congruencia	183
Tabla 4	Muestra. Centro de trabajo/selección	190

Anexo A. Carta de presentación

Guillermo P. Hiriart Rodríguez

03 de noviembre de 2005

C. DIRECTOR(A)

Presente

El suscrito entre 2000 y 2001, se desempeñó como Contralor Interno en el Instituto Politécnico Nacional y fue precisamente en esa época que tuve la fortuna de poderme inscribir al Doctorado en Ciencias Administrativas, en la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, de la ESCA Santo Tomás.

El tema de investigación que vengo desarrollando se refiere a la eficiencia con la que se realizan las adquisiciones en la administración pública federal.

En este sentido y con el objeto de comprobar mi hipótesis de investigación, estoy realizando la aplicación de un Cuestionario que consta de 20 reactivos a 17 Escuelas que resultaron seleccionadas a partir de la determinación de una muestra aleatoria, con base en un universo de 24 Escuelas.

El Cuestionario es de carácter anónimo, está referido a información y documentos históricos de los años 2002 y 2003 y dirigido al ejecutor del gasto de cada una de las Escuelas seleccionadas, esto es, al Subdirector Administrativo o en su defecto al responsable de los recursos materiales.

Por este medio y de acuerdo a nuestra conversación telefónica del día de hoy, estoy remitiendo Cuestionario que por sí mismo se explica solicitando su amable apoyo para que sea requisitado por el Subdirector Administrativo o en su defecto al responsable de los recursos materiales y de no existir inconveniente para ello el C.P. Andrés Cornelio Barroso, previa y plena identificación, estaría pasando a recogerlo en el transcurso de la próxima semana.

Agradezco de antemano su invaluable colaboración para llevar a buen término la presente investigación.

A T E N T A M E N T E

Anexo B. Cuestionario

PRESENTACIÓN DEL INSTRUMENTO:

El objetivo de la presente investigación consiste en determinar la eficiencia con la que la administración pública federal realiza los procesos de adquisiciones en las modalidades de Licitación Pública Nacional e Invitación a Cuando Menos Tres Personas, con base en el marco regulatorio que le es aplicable.

El cuestionario es anónimo y está garantizada la confidencialidad de la información así como la identidad de quien la proporciona.

MUESTRA:

De acuerdo con la muestra probabilística seleccionada por medio de un muestreo sistemático, se concluyó aplicar el presente instrumento a la Secretaría de Administración del Instituto y a las Subdirecciones Administrativas o ejecutores del gasto de 18 escuelas de educación superior.

DATOS GENERALES:

i) Escuela: _____

ii) Número de profesores: _____

iii) Número de alumnos: _____

iv) Carreras que se imparten: _____

v) Años de servicio: _____

R E A C T I V O S

4.- De éstos, ¿cuántos pedidos o contratos se formalizaron entre 2002 y 2003?

POR LICITACIÓN PÚBLICA:

NINGUNO () ENTRE 1 Y 10 () ENTRE 11 Y 20 () TODOS ()

POR INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS:

NINGUNO () ENTRE 1 Y 10 () ENTRE 11 Y 20 () TODOS ()

5.- Por estos pedidos o contratos formalizados ¿a cuánto ascendió el monto de los recursos ejercidos en los años de 2002 y 2003?

POR CONCEPTO DE LICITACIONES PÚBLICAS NACIONALES:

En _____ 2002

En _____ 2003

POR CONCEPTO DE INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS:

En _____ 2002

En _____ 2003

6.- Del monto señalado, ¿Qué porcentaje representa del presupuesto total autorizado para el Capítulo 2000 en cada uno de los años de 2002 y 2003?

	LPN		IR	
	2002	2003	2002	2003
1 % A 5%				
6% A 10%				
MÁS DE 10%				

R E A C T I V O S

7.- De los pedidos o contratos surtidos en el periodo de 2002 a 2003 señale ¿cuál es aproximadamente el porcentaje de aceptación de los bienes amparados en cada uno de ellos, por parte de las áreas requirentes?

	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

8.- Del periodo de referencia ¿qué porcentaje de los bienes surtidos por pedido o contrato estima no son de la calidad requerida por las áreas usuarias?

	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
0%				
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

R E A C T I V O S

9.- Expresado el porcentaje anterior en dinero, ¿a qué monto considera usted aproximadamente equivale?

MONTO DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS QUE NO SON DE LA CALIDAD REQUERIDA	LPN		IR	
	2002	2003	2002	2003
CERO PESOS				
HASTA 150 MIL PESOS				
MÁS DE 150 MIL Y HASTA 300 MIL PESOS				
MÁS DE 300 MIL Y HASTA 600 MIL PESOS				
MÁS DE 600 MIL Y HASTA 2 MILLONES DE PESOS				
MÁS DE 2 MILLONES				

10.- ¿Considera usted que la calidad de los bienes adquiridos es compatible con su costo?

	LPN		IR	
	2002	2003	2002	2003
TOTALMENTE				
RAZONABLEMENTE				
POCO				
NADA				
NO ESTOY SEGURO				
NO SÉ				

R E A C T I V O S

11.- ¿Qué sugerencias tiene para que los bienes que se adquieran cada vez sean de mejor calidad?

12.- ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se entregaron en la fecha establecida en el pedido o contrato?

	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
0%				
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

R E A C T I V O S

13.- ¿Qué sugiere para que los bienes sean entregados con más oportunidad de acuerdo a las fechas acordadas?

14.- ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio por debajo del de mercado?

PRECIO POR DEBAJO DEL DE MERCADO	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
0%				
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

¿Cree usted que se generó algún ahorro? (SÍ) (NO)

(NO ESTOY SEGURO) (NO SÉ)

R E A C T I V O S

Si su respuesta fue afirmativa indique ¿a cuánto asciende aproximadamente este ahorro?

AHORRO	LPN		IR	
	2002	2003	2002	2003
CERO PESOS				
HASTA 150 MIL PESOS				
MÁS DE 150 MIL Y HASTA 300 MIL PESOS				
MÁS DE 300 MIL Y HASTA 600 MIL PESOS				
MÁS DE 600 MIL Y HASTA 2 MILLONES DE PESOS				
MÁS DE 2 MILLONES				

15.- ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio igual al de mercado?

PRECIO IGUAL AL DE MERCADO	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
0%				
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

R E A C T I V O S

16.- ¿Qué porcentaje de las adquisiciones realizadas entre 2002 y 2003 considera usted se realizaron a un precio por arriba del de mercado?

PRECIO POR ARRIBA DEL DE MERCADO	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
0%				
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

¿Cree usted que se generó algún sobrecosto? (Sí) (NO)

(NO ESTOY SEGURO) (NO SÉ)

Si su respuesta fue afirmativa indique a ¿qué monto ascienden aproximadamente este sobrecosto?

SOBRECOSTO	LPN		IR	
	2002	2003	2002	2003
CERO PESOS				
HASTA 150 MIL PESOS				
MÁS DE 150 MIL Y HASTA 300 MIL PESOS				
MÁS DE 300 MIL Y HASTA 600 MIL PESOS				
MÁS DE 600 MIL Y HASTA 2 MILLONES DE PESOS				
MÁS DE 2 MILLONES				

R E A C T I V O S

17.- ¿Qué sugiere para que los bienes adquiridos se realicen en las mejores condiciones de precio?

18.- ¿En qué porcentaje considera usted que las adquisiciones resultado de los concursos realizados, se apegan al marco regulatorio que les es aplicable?

PRECIO POR ARRIBA DEL DE MERCADO	LPN	IR	LPN	IR
	2002	2003	2002	2003
0%				
1 % A 5%				
6% A 10%				
10% A 20%				
20% A 40%				
40% A 60%				
60% A 80%				
80% A 90%				
100%				

R E A C T I V O S

19.- ¿Cuál es su opinión respecto al marco regulatorio al que están sujetos los concursos tanto para una licitación pública como para una invitación a cuando menos tres personas?

20.- Lea con atención la siguiente definición operacional:

UNA ADQUISICIÓN A TRAVÉS DE UNA LICITACIÓN PÚBLICA O UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS ES EFICIENTE, CUANDO SE CUMPLE CABALMENTE CON EL MARCO REGULATORIO QUE LE ES APLICABLE, SE REALIZA EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO Y EL BIEN ES ENTREGADO AL ÁREA REQUERENTE, CON LA CALIDAD Y LA OPORTUNIDAD SOLICITADAS.

Con base en la definición anterior y en su calidad de ejecutor del gasto, ¿considera usted que las adquisiciones operadas en 2002 y 2003 para atender los requerimientos de las áreas adscritas a la Escuela en la que usted presta sus servicios se realizaron con eficiencia?

SÍ ()

NO ()

¿Porqué?

R E A C T I V O S

Si su respuesta fue **NO**, sugiera al menos tres acciones que considera usted ayudarían a promover la eficiencia con la que se realizan las adquisiciones en su Escuela en lo particular y en la administración pública federal en lo general:

En mi Escuela:

- a) _____
- b) _____
- c) _____

En la administración pública federal:

- a) _____
- b) _____
- c) _____

POR SUS AMABLES RESPUESTAS

¡MUCHAS GRACIAS!

ANEXO C)
Cédula Concentradora por Categoría de Análisis IPN

A1.- PRIMERA CATEGORÍA DE ANÁLISIS

A.1.1

CÉDULA CONCENTRADORA					
1	2	3	4	5	
ESCUELA	UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA DE BIOTECNOLOGÍA	ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMÍA	ESCUELA SUPERIOR DE TURISMO	ESCUELA NACIONAL DE CIENCIAS BIOLÓGICAS	ESIME UNIDAD TICOMAN
NÚMERO DE PROFESORES	BASE 123 INTERNOS 45	334	240	630	110
NÚMERO DE ALUMNOS	960	2386	2340	2434	870
CARRERAS QUE SE IMPARTEN	INGENIERÍA EN ALIMENTOS, INGENIERÍA AMBIENTAL, INGENIERÍA BIOMÉDICA, BIOTECNOLOGÍA, INGENIERÍA FARMACÉUTICA	LICENCIATURA EN ECONOMÍA	LICENCIATURA EN TURISMO	QUÍMICO BACTERIÓLOGO PARASITÓLOGO, BIÓLOGO INGENIERO BIOQUÍMICA, INGENIERO EN SISTEMAS AMBIENTALES Y QUÍMICO FARMACÉUTICO INDUSTRIAL	INGENIERÍA AERONÁUTICA
AÑOS DE SERVICIO	17 AÑOS EN SEPTIEMBRE DEL 2006 CUMPLE 18 AÑOS	52 AÑOS	31 AÑOS	71	70 AÑOS
AÑOS DE EXPERIENCIA COMO EJECUTOR	-	-	-	-	4 AÑOS
ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO	-	-	-	-	4 AÑOS

A.1.2

CÉDULA CONCENTRADORA					
6	7	8	9	10	
ESCUELA	ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA UNIDAD ZAGATENCO	ESCUELA SUPERIOR DE CÓMPUTO	ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN UNIDAD TEPEPAN	ESIQIE	CICS -JUST CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE CIENCIAS DE LA SALUD
NÚMERO DE PROFESORES	450	150	500	396	250
NÚMERO DE ALUMNOS	3600	800	7000	3800	2000
CARRERAS QUE SE IMPARTEN	INGENIERÍA CIVIL	INGENIERÍA EN SISTEMA DE CÓMPUTO	RELACIONES COMERCIALES	INGENIERÍA QUÍMICA INDUSTRIAL, INGENIERÍA QUÍMICA PETROLERA, INGENIERÍA EN METALURGIA Y MATERIALES	ODONTOLOGÍA, PSICOLOGÍA OPTOMETRÍA
AÑOS DE SERVICIO	68	6	NO PROPORCIONÓ	18	6 AÑOS
AÑOS DE EXPERIENCIA COMO EJECUTOR	10 AÑOS	2	-	-	-
ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO	10 AÑOS	2	-	-	-

A.1.3

CÉDULA CONCENTRADORA		11	12	13	14	15
ESCUELA	ESCUELA SUPERIOR DE MEDICINA IPN	480	83	UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA DE INGENIERIA Y CIENCIAS SOCIALES Y ADMINISTRATIVA UJIICSA	ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA MECÁNICA Y ELÉCTRICA	ESIME AZCAPOTZALCO
NÚMERO DE PROFESORES	480	83	840	1680	411	
NÚMERO DE ALUMINOS	2594	849	8575	8500	3555	
CARRERAS QUE SE IMPARTEN	MEDICO CIRUJANO PARTERO	ENFERMERIA Y ENFERMERIA OBSTETRICIA	CIENCIAS DE LA INFORMÁTICA, INGENIERIA INDUSTRIAL, INGENIERIA EN INFORMÁTICA, INGENIERIA EN TRANSPORTE Y ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL	INGENIERIA ELÉCTRICA, INGENIERIA EN COMUNICACIONES, ING. EN CONTROL Y AUTOMATIZACION	INGENIERIA MECÁNICA, INGENIERIA ROBÓTICA INDUSTRIAL	
AÑOS DE SERVICIO	SERVICIO SOCIAL 1 AÑO	LA ESCUELA FUNCIONA COMO TAL DESDE 1940 Y SUS EGRESADAS REALIZAN UN AÑO DE SERV. SOCIAL	33 AÑOS	10 AÑOS	17 AÑOS	
AÑOS DE EXPERIENCIA COMO EJECUTOR	-	-	-	-	1 AÑO 6 MESES	
ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO	-	-	-	-	1 AÑO 6 MESES	

A.1.4

CÉDULA CONCENTRADORA		16	17	18
ESCUELA	ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACION UNIDAD SANTO TOMAS	UNIDAD PROFESIONAL INTERDISCIPLINARIA DE BIOTECNOLOGIA	ESCUELA SUPERIOR DE TURISMO	
NÚMERO DE PROFESORES	600	123	240	
NÚMERO DE ALUMINOS	8000	960	2340	
CARRERAS QUE SE IMPARTEN	CONTADOR PUBLICO, LICENCIADO EN RELACIONES COMERCIALES, LICENCIADO EN NEGOCIOS INTERNACIONALES Y EL SISTEMA ABIERTO DE ENSEÑANZA LA LICENCIATURA DE COMERCIO INTERNACIONAL 4 AÑOS	ING. EN ALIMENTOS ING. AMBIENTAL, ING. BIOMÉDICA, ING. BIOTECNOLÓGICA, ING. FARMACÉUTICA	LICENCIATURA EN TURISMO	
AÑOS DE SERVICIO	-	17 AÑOS	31 AÑOS	
AÑOS DE EXPERIENCIA COMO EJECUTOR	-	-	-	
ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO	-	-	-	

A.2.- SEGUNDA CATEGORÍA DE ANÁLISIS.

A.2.1

CÉDULA CONCENTRADORA	1	2	3	4	5
¿CUAL FUE EL MONTO AUTORIZADO PARA EL CAPITULO 2000 PARA LOS AÑOS DE 2002 AL 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	2002 (0) 2003 (0)	-	2002 (0) 2003 (0)	2002 (0) 2003 (0)	2002 (0) 2003 (0)
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	2002 (\$350,000.00) 2003 (\$350,000.00)	2002 (\$1,438,231.00) 2003 (\$1,683,301.00)	2002 (\$878,711.00) 2003 (\$794,775.45)	2002 (0) 2003 (0)	2002 (\$450,000.00) 2003 (\$500,000.00)
¿DE ESTE PRESUPUESTO A CUÁNTO ASCIENDE EL MONTO DE LOS RECURSOS NO EJERCIDOS AL CIERRE DE CADA UNO DE LOS EJERCICIOS 2002 Y 2003 EN EL CAPITULO 2000?	LPN CERO PESOS 2003 IR CERO PESOS 2003	IR HASTA 150 MIL PESOS 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS 2003	IR CERO PESOS 2002 IR CERO PESOS 2003	-	IR CERO PESOS 2002 IR CERO PESOS 2003
¿CUÁNTOS CONCURSOS SE REALIZARON EN 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	2002 (0) 2003 (0)	2002 (0) 2003 (0)	2002 (0) 2003 (0)	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	2002 (\$100.00) 2003 (\$120.00)	2002 (28) 2003 (30)	2002 () 2003 ()	-	2002 (6) 2003 (7)
¿CUÁNTOS PEDIDOS O CONTRATOS SE FORMALIZAN ENTRE 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	NINGUNO	NINGUNO	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	TODOS	ENTRE 11 Y 20	TODOS	-	ENTRE 1 Y 10
POR ESTOS PEDIDOS O CONTRATOS FORMALIZADOS ¿A CUÁNTO ASCENDIÓ EL MONTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS EN LOS AÑOS 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	2002 (\$350,000.00) 2003 (\$350,000.00)	2002 (\$1,362,129.00) 2003 (\$1,596,208.00)	2002 (\$878,711.00) 2003 (\$794,775.45)	-	2002 (\$450,000.00) 2003 (\$500,000.00)
DEL MONTO SEÑALADO ¿QUÉ PORCENTAJE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL AUTORIZADO PARA EL CAPITULO 2000 EN CADA UNO DE LOS AÑOS 2002 Y 2003?	LPN MÁS DE 10% EN EL 2003 IR MÁS DE 10% EN EL 2003	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MÁS DE 10% EN EL 2003	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MÁS DE 10% EN EL 2003	-	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MÁS DE 10% EN EL 2003

A.2.2

CEDULA CONCENTRADORA	6	7	8	9	10
¿CUÁL FUE EL MONTO AUTORIZADO PARA EL CAPÍTULO 2000 PARA LOS AÑOS DE 2002 AL 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	2002 (0) 2003 (0)	2002 (0) 2003 (0)	-	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	2002 (\$1,832,000.00) 2003 (\$1,597,000.00)	2002 (\$110,000.00) 2003 (\$110,000.00)	-	2002 (800,000) 2003 (850,000)	-
¿DE ESTE PRESUPUESTO A CUÁNTO ASCIENDE EL MONTO DE LOS RECURSOS NO EJERCIDOS AL CIERRE DE CADA UNO DE LOS EJERCICIOS 2002 Y 2003 EN EL CAPÍTULO 2000?	IR CERO PESOS 2002 IR CERO PESOS 2003	IR CERO PESOS 2002 IR CERO PESOS 2003	-	-	-
¿CUÁNTOS CONCURSOS SE REALIZARON EN 2002 Y 2003					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	2002 (40) 2003 (30)	2002 (1) 2003 (1)	-	2002(300) 2003 (350)	2003 (5)
¿CUÁNTOS PEDIDOS O CONTRATOS SE FORMALIZAN ENTRE 2002 Y 2003					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	NINGUNO	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	TODOS	ENTRE 1 Y 10	-	TODOS	TODOS
POR ESTOS PEDIDOS O CONTRATOS FORMALIZADOS ¿A CUÁNTO ASCENDIÓ EL MONTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS EN LOS AÑOS 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	2002 (\$1,764,000.00) 2003 (\$1,532,000.00)	2002 (\$110,000.00) 2003 (\$110,000.00)	-	2002(1,800,000-1,900,000) 2003(2,000,000-2,100,000)	2003(90,000)
DEL MONTO SENALADO ¿QUÉ PORCENTAJE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL AUTORIZADO PARA EL CAPÍTULO 2000 EN CADA UNO DE LOS AÑOS 2002 Y 2003?	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MAS DE 10% EN EL 2003	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MAS DE 10% EN EL 2003	-	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MAS DE 10% EN EL 2003	IR MÁS DE 10% EN EL 2003

A.2.3

CÉDULA CONCENTRADORA	11	12	13	14	15
¿CUÁL FUE EL MONTO AUTORIZADO PARA EL CAPITULO 2000 PARA LOS AÑOS DE 2002 AL 2003?			ADJUDICACIÓN DIRECTA 2002 \$ 3,058,326.00 2003 \$ 2,879,588.70	ADJUDICACIÓN DIRECTA 2002 \$ 3,747,623.62 2003 \$ 4,058,362.00	LA ESCUELA NO FUE ENTREGADA OFICIALMENTE SÓLO SE CUENTA CON ACTA CIRCUNSTANCIADA POR LO CUAL NO SE TIENE INFORMACIÓN ALGUNA DE LOS MONTOS
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	-	2002(590,717.00) 2003(672,519.00)	-	-	-
¿DE ESTE PRESUPUESTO A CUÁNTO ASCIENDE EL MONTO DE LOS RECURSOS NO EJERCIDOS AL CIERRE DE CADA UNO DE LOS EJERCICIOS 2002 Y 2003 EN EL CAPÍTULO 2000?	-	IR EN EL 2002 CERO PESOS IR EN EL 2003 CERO PESOS	A.D EN EL 2002 HASTA 159 MIL PESOS A.D EN EL 2003 HASTA 159 MIL PESOS	-	-
¿CUÁNTOS CONCURSOS SE REALIZARON EN 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	-	2002(27) 2003 (36)	-	-	-
¿CUÁNTOS PEDIDOS O CONTRATOS SE FORMALIZAN ENTRE 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	NINGUNO	-
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	-	-	-	NINGUNO	-
POR ESTOS PEDIDOS O CONTRATOS FORMALIZADOS ¿A CUÁNTO ASCIENDIO EL MONTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS EN LOS AÑOS 2002 Y 2003?					
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-	-	-
PARA INVITACIÓN A 3 PERSONAS	-	2002 (\$ 438,419.82) 2003 (\$ 657,148.03)	-	-	-
DEL MONTO SENALADO ¿QUÉ PORCENTAJE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL AUTORIZADO PARA EL CAPÍTULO 2000 EN CADA UNO DE LOS AÑOS 2002 Y 2003?	-	IR MÁS DE 10% EN EL 2002 IR MÁS DE 10% EN EL 2003	-	-	-

A.2.4

CÉDULA CONCENTRADORA	16	17	18
¿CUÁL FUE EL MONTO AUTORIZADO PARA EL CAPÍTULO 2000 PARA LOS AÑOS DE 2002 AL 2003?			
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	2002 (420.001.00) 2003 (420.001.00)	-	-
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	2002 (420.000.00) 2003 (420.000.00)	2002 (350.000.00) 2003 (350.000.00)	2002 (878.711.00) 2003 (794.775.45)
¿DE ESTE PRESUPUESTO A CUANTO ASCIENDE EL MONTO DE LOS RECURSOS NO EJERCIDOS AL CIERRE DE CADA UNO DE LOS EJERCICIOS 2002 Y 2003 EN EL CAPÍTULO 2000?	LPN EN 2002 CERO PESOS LPN EN 2003 CERO PESOS IR EN 2002 CERO PESOS IR EN 2003 CERO PESOS	LPN EN 2003 CERO PESOS IR EN 2003 CERO PESOS	IR EN 2002 CERO PESOS IR EN 2003 CERO PESOS
¿CUÁNTOS CONCURSOS SE REALIZARON EN 2002 Y 2003?			
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	-	2002 (\$100.00) 2003 (\$120.00)	-
¿CUÁNTOS PEDIDOS O CONTRATOS SE FORMALIZAN ENTRE 2002 Y 2003?			
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	NINGUNO
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	-	TODOS	TODOS
POR ESTOS PEDIDOS O CONTRATOS FORMALIZADOS ¿A CUANTO ASCIENDIÓ EL MONTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS EN LOS AÑOS 2002 Y 2003?			
PARA LICITACIÓN PÚBLICA	-	-	-
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS	-	2002 (\$ 350.000.00) 2003 (\$ 350.000.00)	2002 (\$ 878.711.00) 2003 (\$ 794.775.45)
DEL MONTO SEÑALADO ¿QUÉ PORCENTAJE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL AUTORIZADO PARA EL CAPÍTULO 2000 EN CADA UNO DE LOS AÑOS 2002 Y 2003?	-	LPN EN EL 2003 MÁS DE 10% IR EN EL 2003 MÁS DE 10%	IR EN EL 2002 MÁS DE 10% IR EN EL 2003 MÁS DE 10%

A.3.- TERCERA CATEGORÍA DE ANÁLISIS.

A.3.1

CÉDULA CONCENTRADORA	1	2	3	4	5
DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS SURTIDOS EN EL PERIODO DE 2002 A 2003 SEÑALE ¿CUÁL ES APROXIMADAMENTE EL PORCENTAJE DE ACEPTACIÓN DE LOS BIENES AMPARADOS EN CADA UNO DE ELLOS POR PARTE DE LAS ÁREAS REQUERENTES?	IR 100% EN EL 2003 IR 100% EN EL 2003	LPN 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	LPN 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	-	LPN 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003
DEL PERIODO DE REFERENCIA ¿QUÉ PORCENTAJE DE LOS BIENES SURTIDOS POR PEDIDO O CONTRATO ESTIMA NO SON DE LA CALIDAD REQUERIDA POR LAS ÁREAS USUARIAS?	IR 0% EN EL 2002 IR 0% EN EL 2003	LPN 1% A 5% EN EL 2002 IR 1% A 5% EN EL 2003	IR 1% A 5% EN EL 2002 IR 1% A 5% EN EL 2003	-	LPN 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003
EXPRESADO EL PORCENTAJE ANTERIOR EN DINERO ¿A QUE MONTO CONSIDERA USTED APROXIMADAMENTE EQUIVALE?	IR CERO PESOS EN EL 2002 IR CERO PESOS EN EL 2003	IR 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR 150 MIL PESOS EN EL 2003	IR 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR 150 MIL PESOS EN EL 2003	-	IR MÁS DE 300 MIL Y HASTA 600 MIL PESOS EN EL 2002 IR MÁS DE 300 MIL Y HASTA 600 MIL PESOS EN EL 2003
¿CONSIDERA USTED QUE LA CALIDAD DE LOS BIENES ADQUIRIDOS ES COMPATIBLE CON SU COSTO?	IR TOTALMENTE EN EL 2002 IR TOTALMENTE EN EL 2003	IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 IR RAZONABLEMENTE EN EL 2003	IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 IR RAZONABLEMENTE EN EL 2003	-	IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 IR RAZONABLEMENTE EN EL 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE ENTREGARON EN LA FECHA ESTABLECIDA EN EL PEDIDO O CONTRATO?	IR 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	LPN 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	IR 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	-	LPN 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO POR DEBAJO DEL DE MERCADO?	IR 40% A 60% EN EL 2002 IR 40% A 60% EN EL 2003	LPN 40% A 60% EN EL 2002 IR 40% A 60% EN EL 2003	IR 1% A 5% EN EL 2002 IR 1% A 5% EN EL 2003	-	LPN 6% A 10% EN EL 2002 IR 6% A 10% EN EL 2003
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN AHORRO?	SI	SI	SI	-	SI
SI SU RESPUESTA ES AFIRMATIVA INDIQUE A ¿CUÁNTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE AHORRO?	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	-	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO IGUAL AL DEL DE MERCADO?	IR 40% A 60% EN EL 2002 IR 40% A 60% EN EL 2003	LPN 40% A 60% EN EL 2002 IR 40% A 60% EN EL 2003	IR 40% A 60% EN EL 2002 IR 40% A 60% EN EL 2003	-	LPN 20% A 40% EN EL 2002 IR 20% A 40% EN EL 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON POR ARRIBA DEL MERCADO?	IR 0% EN EL 2002 IR 0% EN EL 2003	LPN 0% EN EL 2002 IR 0% EN EL 2003	LPN 20% A 40% EN EL 2002 IR 20% A 40% EN EL 2003	-	IR 1% A 5% EN EL 2003 IR 1% A 5% EN EL 2003
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN SOBRECOSTO?	NO	NO	NO	-	SI

A.3.2

CÉDULA CONCENTRADORA	6	7	8	9	10
SI SU RESPUESTA FUE AFIRMATIVA INDIQUE A ¿QUÉ MONTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE SOBRECOSTO?	-	-	-	-	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003
¿EN QUÉ PORCENTAJE CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES RESULTADO DE LOS CONCURSOS REALIZADOS, SE APEGAN AL MARCO REGULATORIO QUE LES ES APLICABLE?	IR 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003	IR 60% A 80% EN EL 2003 IR 60% A 80% EN EL 2003	IR 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	-	IR 60% A 80% EN EL 2003 IR 60% A 80% EN EL 2003
DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS SURTIDOS EN EL PERIODO DE 2002 A 2003 SEÑALE ¿CUAL ES APROXIMADAMENTE EL PORCENTAJE DE ACEPTACIÓN DE LOS BIENES AMPARADOS EN CADA UNO DE ELLOS POR PARTE DE LAS ÁREAS REQUERENTES?	LPN 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	LPN 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003	-	IR 80% AL 90% EN EL 2003 IR 80% AL 90% EN EL 2003	IR 80% AL 90% EN EL 2003 IR 80% AL 90% EN EL 2003
DEL PERIODO DE REFERENCIA ¿QUÉ PORCENTAJE DE LOS BIENES SURTIDOS POR PEDIDO O CONTRATO ESTIMA NO SON DE LA CALIDAD REQUERIDA POR LAS ÁREAS USUARIAS?	LPN 6% A 10% EN EL 2002 IR 6% A 10% EN EL 2003	LPN 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003	-	LPN 10% AL 20% EN EL 2002 IR 10% AL 20% EN EL 2002	-
EXPRESADO EL PORCENTAJE ANTERIOR EN DINERO ¿A QUE MONTO CONSIDERA USTED APROXIMADAMENTE EQUIVALE?	IR MÁS DE 150 MIL Y HASTA 300 MIL PESOS EN EL 2002 IR MÁS DE 150 MIL Y HASTA 300 MIL PESOS EN EL 2003	IR 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR 150 MIL PESOS EN EL 2003	-	LPN EN EL 2002 Y 2003 HASTA 150 MIL PESOS IR EN EL 2002 Y 2003 CEROS PESOS	-
¿CONSIDERA USTED QUE LA CALIDAD DE LOS BIENES ADQUIRIDOS ES COMPATIBLE CON SU COSTO?	IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 IR RAZONABLEMENTE EN EL 2003	IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 IR RAZONABLEMENTE EN EL 2003	-	LPN EN EL 2002 Y 2003 RAZONABLEMENTE IR EN EL 2002 Y 2003 TOTALMENTE	IR EN EL 2003 RAZONABLEMENTE
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE ENTREGARON EN LA FECHA ESTABLECIDA EN EL PEDIDO O CONTRATO?	LPN 80% A 90% EN EL 2002 IR 80% A 90% EN EL 2003	LPN 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003	-	IR EN EL 2003 100% IR EN EL 2003 100%	IR EN EL 2003 100% IR EN EL 2003 100%
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO POR DEBAJO DEL DE MERCADO?	LPN 20% A 40% EN EL 2002 IR 20% A 40% EN EL 2003	LPN 10% A 20% EN EL 2002 IR 10% A 20% EN EL 2003	-	IR EN EL 2003 DEL 1% AL 5% IR EN EL 2003 DEL 1% AL 5%	IR EN EL 2003 DEL 1% AL 5% IR EN EL 2003 DEL 1% AL 5%
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN AHORRO?	Sí	Sí	-	NO ESTOY SEGURO	NO ESTOY SEGURO
SI SU RESPUESTA ES AFIRMATIVA INDIQUE A ¿CUANTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE AHORRO?	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	-	-	-

CÉDULA CONCENTRADORA	6	7	8	9	10
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO IGUAL AL DEL MERCADO?	IR 20% A 40% EN EL 2003 IR 20% A 40% EN EL 2003	IR 40% A 60% EN EL 2003 IR 40% A 60% EN EL 2003	-	IR EN EL 2003 DEL 80% AL 90% IR EN EL 2003 DEL 80% AL 90%	-
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON POR ARRIBA DEL MERCADO?	IR 1% A 5% EN EL 2003 IR 1% A 5% EN EL 2003	LPN 20% A 40% EN EL 2002 IR 20% A 40% EN EL 2003	-	IR EN EL 2003 DEL 1% AL 5% IR EN EL 2003 DEL 1% AL 5%	-
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN SOBRECOSTO?	NO	SI	-	NO ESTOY SEGURO	NO SÉ
SI SU RESPUESTA FUE AFIRMATIVA INDIQUE A QUÉ MONTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE SOBRECOSTO?	-	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	-	-	-
¿EN QUÉ PORCENTAJE CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES RESULTADO DE LOS CONCURSOS REALIZADOS, SE APEGAN AL MARCO REGULATORIO QUE LES ES APLICABLE?	NO APLICA ES COMPRA DIRECTA	LPN 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003	-	-	IR 40% A 60% EN EL 2003 IR 40% A 60% EN EL 2003
EN MI ESCUELA				-	PERSONAL, PROGRAMAS PARA COMPRAR ACTUALIZADOS, CAPACITAR AL PERSONAL QUE SE ENCARGUE DE COMPRAS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL				APERTURA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE INVERSIÓN POR ECUS QUE SE PUEDA DISPONER DEL RECURSO AUTORIZADO EN FORMA INMEDIATA	QUE DIFUNDA CAUSAS NUEVAS PARA EL ÁREA, QUE HAGAN EXTENSA LA INVITACIÓN A LAS ESCUELAS, QUE SE INVITE AL PERSONAL O JEFE DE COMPRAS

A.3.3

CEDULA CONCENTRADORA	11	12	13	14	15
DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS SURTIDOS EN EL PERIODO DE 2002 A 2003 SEÑALE ¿CUAL ES APROXIMADAMENTE EL PORCENTAJE DE ACEPTACION DE LOS BIENES AMPARADOS EN CADA UNO DE ELLOS POR PARTE DE LAS ÁREAS REQUERENTES?	-	IR 100% EN EL 2002 IR 100% EN EL 2003	A.D EN EL 2002 DE 80% A 90% A.D EN EL 2003 DE 80% A 90%	-	-
DEL PERIODO DE REFERENCIA ¿QUÉ PORCENTAJE DE LOS BIENES SURTIDOS POR PEDIDO O CONTRATO ESTIMA NO SON DE LA CALIDAD REQUERIDA POR LAS ÁREAS USUARIAS?	-	IR DE 1% A 5% EN EL 2002 IR DE 1% A 5% EN EL 2003	A.D EN EL 2002 DE 6% A 10% A.D EN EL 2003 DE 6% A 10%	-	-
EXPRESADO EL PORCENTAJE ANTERIOR EN DINERO ¿A QUÉ MONTO CONSIDERA USTED APROXIMADAMENTE EQUIVALE?	-	IR CERO PESOS EN EL 2002 IR CERO PESOS EN EL 2003	IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2003	-	-
¿CONSIDERA USTED QUE LA CALIDAD DE LOS BIENES ADQUIRIDOS ES COMPATIBLE CON SU COSTO?	-	IR TOTALMENTE EN EL 2002 IR TOTALMENTE EN EL 2003	IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 IR RAZONABLEMENTE EN EL 2003	-	-
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE ENTREGARON EN LA FECHA ESTABLECIDA EN EL PEDIDO O CONTRATO?	-	IR EN EL 2003 DE 80% AL 90% IR EN EL 2003 DEL 80% AL 90%	A.D EN EL 2002 DEL 60% AL 80% A.D EN EL 2003 DEL 60% AL 80%	-	-
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO POR DEBAJO DEL DE MERCADO?	-	IR EN EL 2003 DEL 60% A 80% IR EN EL 2003 DEL 60% A 80%	A.D EN EL 2002 DEL 10% A 20% A.D EN EL 2003 DEL 10% A 20%	-	-
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN AHORRO?	-	SÍ	NO ESTOY SEGURO	-	-
SI SU RESPUESTA ES AFIRMATIVA INDIQUE A ¿CUÁNTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE AHORRO?	-	IR EN EL 2002 HASTA 150 MIL PESOS IR EN EL 2003 HASTA 150 MIL PESOS	-	-	-
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO IGUAL AL DEL MERCADO?	-	IR EN EL 2002 DE 10% A 20% IR EN EL 2003 DE 10% A 20%	A.D EN EL 2002 DEL 20% A 40% A.D EN EL 2003 DEL 20% A 40%	-	-
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON POR ARRIBA DEL DE MERCADO?	-	IR EN EL 2002 DE 1% A 5% IR EN EL 2003 DE 1% A 5%	A.D EN EL 2002 DEL 20% A 40% A.D EN EL 2003 DEL 20% A 40%	-	-
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN SOBRECOSTO?	-	NO	NO SÉ	-	-
SI SU RESPUESTA FUE AFIRMATIVA INDIQUE A ¿QUÉ MONTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE SOBRECOSTO?	-	-	-	-	-

CÉDULA CONCENTRADORA	11	12	13	14	15
¿EN QUE PORCENTAJE CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES RESULTADO DE LOS CONCURSOS REALIZADOS, SE APEGAN AL MARCO REGULATORIO QUE LES ES APLICABLE?	-	IR EN EL 2002 DEL 80% AL 90% IR EN EL 2003 DEL 80% AL 90%	A D EN EL 2002 DEL 80% AL 90% A D EN EL 2003 DEL 80% AL 90%	ADQUISICIONES DIRECTAS AL 100%	-
EN MI ESCUELA	-	-	QUE HUBIERA MENOS RESTRICCIONES EN LAS PARTIDAS. QUE SE ACORTARAN LOS TIEMPOS DE PAGOS A PROVEEDORES. QUE LOS PROCEDIMIENTOS SEAN MÁS SENCILLOS PARA SU EJECUCIÓN	-	-
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	2002 ADJUDICACIÓN DIRECTA CAPITULO 2000 (1,933,187.00) 3000 (953,894.00) NO. TOTAL DE PEDIDOS ADQUISICIONES 763-2003 CAPITULO 2000 (1,722,584.65) CAPITULO 3000 (896,081.80) NO. TOTAL DE PEDIDOS ADQUISICIONES 950	-	QUE EL MARCO REGULATORIO SEA FLEXIBLE DE ACUERDO A LAS NECESIDADES ESPECIFICAS Y TIEMPOS QUE SE REQUIEREN EN LAS ESCUELAS. QUE HAYA EXCEPCIONES PREVIA JUSTIFICACIÓN PARA LOS CENTROS EDUCATIVOS QUE LABORAN CON UN CALENDARIO ESCOLAR Y NO UN CALENDARIO FISCAL	-	-

A.3.4

CÉDULA CONCENTRADORA	16	17	18
DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS SURTIDOS EN EL PERIODO DE 2002 A 2003 SENALE ¿CUÁL ES APROXIMADAMENTE EL PORCENTAJE DE ACEPTACIÓN DE LOS BIENES AMPARADOS EN CADA UNO DE ELLOS POR PARTE DE LAS ÁREAS REQUERENTES?	LPN EN 2002 100% IR EN 2003 100%	IR EN 2002 100% IR EN 2003 100%	IR EN 2002 80% A 90% IR EN 2003 80% A 90%
DEL PERIODO DE REFERENCIA ¿QUÉ PORCENTAJE DE LOS BIENES SURTIDOS POR PEDIDO O CONTRATO ESTIMA NO SON DE LA CALIDAD REQUERIDA POR LAS ÁREAS USUARIAS?	LPN EN 2002 0% IR EN 2003 0%	IR EN 2002 0% IR EN 2003 0%	IR EN 2002 1% A 5% IR EN 2003 1% A 5%
EXPRESADO EL PORCENTAJE ANTERIOR EN DINERO ¿A QUE MONTO CONSIDERA USTED APROXIMADAMENTE EQUIVALE?	-	IR EN 2002 CERO PESOS IR EN 2003 CERO PESOS	IR EN 2002 HASTA 150 MIL PESOS IR EN 2003 HASTA 150 MIL PESOS
¿CONSIDERA USTED QUE LA CALIDAD DE LOS BIENES ADQUIRIDOS ES COMPATIBLE CON SU COSTO?	LPN EN 2002 TOTALMENTE EN 2003 TOTALMENTE IR EN 2002 TOTALMENTE EN 2003 TOTALMENTE	IR EN 2002 TOTALMENTE EN 2003 TOTALMENTE	IR EN 2002 RAZONABLEMENTE EN 2003 RAZONABLEMENTE

CÉDULA CONCENTRADORA		16	17	18
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE ENTREGARON EN LA FECHA ESTABLECIDA EN EL PEDIDO O CONTRATO?	LPN EN 2002 100% IR EN 2003 100%	LPN EN 2002 80% A 90 % IR EN 2003 80% A 90%	IR EN 2002 80% A 90 % IR EN 2003 80% A 90%	
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO POR DEBAJO DEL DE MERCADO?	LPN EN 2002 100% IR EN 2003 100%	IR 2002 DE 40% A 60% IR 2003 DE 40% A 60%	IR 2002 DE 1% A 5% IR 2003 DE 1% A 5%	
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN AHORRO?	-	SÍ	NO	
SI SU RESPUESTA ES AFIRMATIVA INDIQUE A ¿CUÁNTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE AHORRO?	LPN 2002 Y 2003 MAS DE DOS MILLONES IR 2002 Y 2003 MAS DE DOS MILLONES	IR 2002 HASTA 150 MIL PESOS IR 2003 HASTA 150 MIL PESOS	IR 2002 HASTA 150 MIL PESOS IR 2003 HASTA 150 MIL PESOS	
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO IGUAL AL DEL MERCADO?	LPN EN 2002 100% IR EN 2003 100%	IR EN 2002 40% A 60% IR EN 2003 40% A 60%	IR EN 2002 40% A 60% IR EN 2003 40% A 60%	
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON POR ARRIBA DEL DE MERCADO?	LPN 0% EN EL 2002 IR 0% EN EL 2003	IR 0% EN EL 2002 IR 0% EN EL 2003	IR 20% A 40% EN EL 2002 IR 20% A 40% EN EL 2003	
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN SOBRECOSTO?	-	NO	NO	
SI SU RESPUESTA FUE AFIRMATIVA INDIQUE A ¿QUÉ MONTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE SOBRECOSTO?	-	-	-	
¿EN QUÉ PORCENTAJE CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES RESULTADO DE LOS CONCURSOS REALIZADOS, SE APEGAN AL MARCO REGULATORIO QUE LES ES APLICABLE?	LPN EN 2002 100% IR EN 2003 100%	IR EN 2002 100% IR EN 2003 100%	IR EN 2002 80% A 90% IR EN 2003 80% A 90%	

A.4.- CUARTA CATEGORÍA DE ANÁLISIS

A.4.1

1	2	3	4	5
CÉDULA CONCENTRADORA				
¿QUÉ SUGERENCIAS TIENEN PARA QUE LOS BIENES QUE SE ADQUIERAN CADA VEZ SEAN DE MEJOR CALIDAD?	CONOCER CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE ELLOS COMO MARCA, PRECIO CALIDAD.	DEFINIR CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS Y ESPECÍFICAS DE CADA PRODUCTO	-	QUE LAS ESPECIFICACIONES DE LOS PRODUCTOS SEAN LAS MÁS CLARAS Y CONCISAS. QUE LAS ÁREAS TENGAN DE CONOCIMIENTO LO QUE EN REALIDAD NECESITAN DEL PRODUCTO
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES SEAN ENTREGADOS CON MÁS OPORTUNIDAD DE ACUERDO A LAS FECHAS ACORDADAS?	ORGANIZACIÓN, COMPROMISO MUTUO, TRABAJAR LOS PEDIDOS CON PROVEEDORES RECONOCIDOS.	AGILIZAR EL PAGO A LOS PROVEEDORES	-	QUE EXISTA UNA BUENA PLANEACIÓN PARA NO ACORTAR LOS TIEMPOS DE ENTREGA DE LOS PROVEEDORES
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES ADQUIRIDOS SE REALICEN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO?	COTIZACIONES A DIFERENTES PROVEEDORES, ESPECIFICANDO LOS ARTÍCULOS COMO MARCA, CANTIDAD, CALIDAD	COMPRAR POR VOLUMEN A TRAVÉS DEL ÁREA CENTRAL	-	AMPLIAR EL CATALOGO DE PROVEEDORES, TENER A TIEMPO EL PRESUPUESTO PARA HACER LAS COMPRAS DE FORMA EXPEDITA
¿CUÁL ES SU OPINIÓN RESPECTO AL MARCO REGULATORIO AL QUE ESTÁN SUJETOS LOS CONCURSOS TANTO PARA UNA LICITACIÓN PÚBLICA COMO PARA UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS?	SE DESCONOCE EL MARCO REGULATORIO EN RELACIÓN AL SEGUNDO ES QUE APEGÁNDOSE A EL SE PUEDE EJERCER EL PRESUPUESTO DE FORMA TRANSPARENTE, ADQUIRIENDO LOS MATERIALES AL MEJOR PRECIO, DE BUENA CALIDAD, CON OPORTUNIDAD DE ENTREGA PRODUCIENDO COMPETENCIA ENTRE LOS PROVEEDORES	ES EFICAZ PERO NO DEL TODO EFICIENTE, DEBIDO AL TIEMPO QUE TARDA EL PROCESO DE CONCURSO Y SELECCIÓN Y EN ALGUNOS CASOS LAS ADQUISICIONES TIENEN UN RANGO DE UTILIZACIÓN ALTO.	-	TENER EL PRESUPUESTO DISPONIBLE DESDE EL PRINCIPIO DEL EJERCICIO FISCAL PARA EJERCERLO DE ACUERDO A LAS NECESIDADES
¿CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES OPERADAS EN 2002 Y 2003 PARA ENTENDER LOS REQUERIMIENTOS DE LAS ÁREAS ADSCRITAS A LA ESCUELA EN LA QUE USTED PRESTA SUS SERVICIOS SE REALIZARON CON EFICACIA?	SI	SI	-	SI
¿POR QUÉ?	COTIZACIÓN A DIFERENTES PROVEEDORES SE ESTABLECE COMO MARCA, LA CALIDAD Y PRECIO PARA CUBRIR LAS NECESIDADES DEL SOLICITANTE Y SATISFACER LA COMPRA	SE LOGRARON ATENDER LA MAYORÍA DE LAS NECESIDADES	-	SE CUMPLIÓ APROPIADAMENTE CON 75 % EN VIRTUD QUE HAY DESFASAMIENTO EN LAS FECHAS DE ENTREGA CON QUE CUENTAN LOS PROVEEDORES.1

A.4.2

CÉDULA CONCENTRADORA	6	7	8	9	10
<p>¿QUÉ SUGERENCIAS TIENEN PARA QUE LOS BIENES QUE SE ADQUIERAN CADA VEZ SEAN DE MEJOR CALIDAD?</p>	<p>QUE LAS REQUISICIONES DEL ÁREA QUE SOLICITA SEAN CON ANTICIPACIÓN PARA QUE LOS PROVEEDORES TIENGAN EL SUFICIENTE TIEMPO PARA COTIZAR EL MEJOR PRODUCTO. QUE LAS REQUISICIONES VENGAN ACOMPAÑADAS CON LAS CARACTERÍSTICAS Y ESPECIFICACIONES CONCRETAS DEL MATERIAL QUE SE REQUIERE. QUE LAS PERSONAS QUE SOLICITAN, CONOZCAN PERFECTAMENTE LO QUE QUIEREN</p>	<p>MAYOR FLUIDEZ EN EL PRESUPUESTO. MAYOR PLANEACIÓN DE LAS UNIDADES REQUERIENTES PARA PERMITIR UNA MAYOR PLANEACIÓN EN LA ADQUISICIÓN</p>	<p>-</p>	<p>LOS BIENES DEBEN DE CUBRIR LA NECESIDAD PARA LO QUE SOLICITAN, YA QUE EN OCASIONES SE ADQUIEREN POR EL COSTO MÁS BAJO Y NO CUBREN LAS EXPECTATIVAS. QUE SE CUMPLA CON LAS ESPECIFICACIONES SOLICITADAS YA QUE ALGUNAS VECES SON COMPLEMENTOS PARA ALGÚN EQUIPO QUE YA SE CUENTA Y ES NECESARIO QUE SE DÉ LA MISMA MARCA</p>	<p>SU DURABILIDAD</p>
<p>¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES SEAN ENTREGADOS CON MÁS OPORTUNIDAD DE ACUERDO A LAS FECHAS ACORDADAS?</p>	<p>QUE EN LAS REQUISICIONES SE ESPECIFIQUE LA FECHA DE USO DEL MATERIAL QUE SOLICITAN PARA QUE EL PROVEEDOR LO ENTREGUE A TIEMPO QUE LOS RESPONSABLES DE LOS DEPARTAMENTOS REALICEN CON TIEMPO LA REQUISICIÓN DEL MATERIAL.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>QUE LAS LICITACIONES SE LLEVEN DE ACUERDO A LOS CALENDARIOS ESTABLECIDOS, QUE AL INICIO DEL AÑO SI SE CUENTA CON LA AUTORIZACIÓN DE RECURSOS SE PROCEDA A EMITIR LAS CONVOCATORIAS YA QUE LA MAYORÍA DE LAS OCASIONES ESTAS ADQUISICIONES SE HACEN AL FINAL DEL AÑO</p>	<p>QUE SEAN SOLICITADAS CON ANTICIPACIÓN Y SE ESTIPULADA QUE CONSIDERO PARA LOS PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN</p>
<p>¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES ADQUIRIDOS SE REALICEN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO?</p>	<p>QUE PARTICIPEN MÁS PROVEEDORES Y NO ESTAR SUJETOS ÚNICAMENTE AL CATALOGO DE PROVEEDORES DEL IPN. QUE SE AMPLIEN LOS MONTOS MÁXIMOS DE COMPRA DIRECTA PARA PODER INVITAR LICITACIONES</p>	<p>TENER EL PRESUPUESTO DISPONIBLE. MAYOR PLANEACIÓN DE LAS ÁREAS SOLICITANTES. MAYOR PLANEACIÓN DE LAS ADQUISICIONES EN EL FACTOR TIEMPO.</p>	<p>-</p>	<p>QUE CUMPLAN CON LO SOLICITADO. QUE LAS EMPRESAS LICITANTES NO CONTEMPLAN UN % ALTO DE FINANCIAMIENTO POR PAGO TARDÍO</p>	<p>EL SERVICIO QUE CUENTAN PARA LA ENTREGA DE MERCANCÍA Y LA CALIDAD DEL PRODUCTO</p>
<p>¿CUÁL ES SU OPINIÓN RESPECTO AL MARCO REGULATORIO AL QUE ESTÁN SUJETOS LOS CONCURSOS TANTO PARA UNA LICITACIÓN PÚBLICA COMO PARA UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS?</p>	<p>LOS POR CIENTOS MENSUALES AUTORIZADOS, NO SATISFACEN LAS NECESIDADES DEL PLANTEL. EL PRESUPUESTO AUTORIZADO SE LIBERA EN EL MES DE ABRIL. HAY PARTIDAS QUE DEBEN LIBERARSE AL 100% DESDE EL INICIO DEL EJERCICIO. LA AUTORIZACIÓN NO CORRESPONDE AL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO</p>	<p>LO CONSIDERO ADECUADO SIN EMBARGO EN OCASIONES NO SE DAN A CONOCER DE MANERA OPORTUNA POR LAS ÁREAS INTERNAS.</p>	<p>-</p>	<p>QUE NO PERMITE TENER EN TIEMPO LOS EQUIPOS O BIENES (CUANDO ES UNA LICITACIÓN PÚBLICA) LO QUE EN MUCHAS OCASIONES CUANDO EL EQUIPO SE ENTREGA ES ABSOLUTO. QUE SE LES PERMITIERA A LAS ECUS LA COMPRA DE BIENES DE INVERSIÓN HASTA POR UN CIERTO MONTO LO QUE PERMITIRÍA UNA MAYOR AGILIDAD EN LA ADQUISICIÓN</p>	<p>DE ESTA MANERA SE CONOCE QUE PROVEEDOR TIENE MÁS ELEVADO EL PRECIO</p>

CÉDULA CONCENTRADORA		6	7	8	9	10
¿CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES OPERADAS EN 2002 Y 2003 PARA ENTENDER LOS REQUERIMIENTOS DE LAS ÁREAS ADSCRITAS A LA ESCUELA EN LA QUE USTED PRESTA SUS SERVICIOS SE REALIZARON CON EFICACIA?		Sí	Sí	-	NO	NO
¿POR QUÉ?		PEDIMOS A LOS PROVEEDORES SE SUJETEN A LOS LINEAMIENTOS Y NORMAS ESTABLECIDAS POR EL INSTITUTO	POR QUE SE ENTREGO EN FORMA OPORTUNA Y CON LA CALIDAD Y CARACTERISTICAS REQUERIDAS.	-	LOS BIENES SOLICITADOS EN ALGUNOS CASOS NO CUMPLIERON CON LAS ESPECIFICACIONES SOLICITADAS Y EL TIEMPO DE ENTREGA FUE MUY PROLONGADO	SE NECESITA MÁS HERRAMIENTAS DE TRABAJO EJEMPLO PERSONAL CON GANAS DE TRABAJAR CONTAR CON SITUACION DE CONCEPTO ACTUALIZADO PARA LLEVAR A CABO CON LAS NORMAS DE LA INSTITUCION

A.4.3

CÉDULA CONCENTRADORA		11	12	13	14	15
¿QUÉ SUGERENCIAS TIENEN PARA QUE LOS BIENES QUE SE ADQUIERAN CADA VEZ SEAN DE MEJOR CALIDAD?		-	SOLICITAR MUESTRAS Y MODELOS ASÍ COMO CATALOGOS DE LOS ARTICULOS PARA VERIFICAR LOS MATERIALES UTILIZADOS Y LOS PROCESOS DE FABRICACIÓN DE LAS EMPRESAS LÍDER EN EL MERCADO PARA ADQUIRIR LOS MEJORES ARTÍCULOS DE LAS MEJORES MARCAS	TENER UNA TABLA DE ESPECIFICACIONES MÍNIMAS PARA CADA TIPO DE BIEN. QUE SE RESPETEN LAS CARACTERÍSTICAS QUE SE SOLICITAN. QUE SE DEN A CONOCER PROPUESTAS CON ANTICIPACIÓN PARA PROGRAMAR DE ACUERDO A LAS NECESIDADES Y SE ENVÍEN JUSTIFICACIONES ANTICIPADAS QUE SE LIBEREN LOS RECURSOS CON OPORTUNIDAD YA QUE LOS RECURSOS DE ADQUISICIÓN REQUIEREN DE TIEMPOS ESPECÍFICOS PARA SU EJECUCIÓN QUE LAS ESCUELAS Y CENTROS DE TRABAJO ESTÉN FACULTADOS PARA LAS ADQUISICIONES A TRAVÉS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN PÚBLICA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS Y ADJUDICACIÓN DIRECTA OTORGANDO POR PARTE DEL ÁREA CENTRAL.	QUE LOS BIENES ADQUIRIDOS CUMPLAN 100% CON LAS NORMAS DE CONTROL DE CALIDAD DE LAS ÁREAS QUE REQUIEREN LOS BIENES. QUE LOS PROVEEDORES ESTÉN CERTIFICADOS.	QUE SE CUENTE CON MEJORES RECURSOS ECONÓMICOS PARA BAJAR COSTOS Y CON ELLO ADQUIRIR MEJOR CALIDAD
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES SEAN ENTREGADOS CON MÁS OPORTUNIDAD DE ACUERDO A LAS FECHAS ACORDADAS?		-	SELECCIONAR EMPRESAS DE RECONOCIDA SOLVENCIA CON UNA TRAYECTORIA SIGNIFICATIVA EN EL MERCADO DE LA CUAL YA TENGAMOS MUY BUENAS REFERENCIAS	QUE SE PRECISEN LOS CALENDARIOS DE ENTREGA Y ESTOS SE RESPETEN	QUE EL PAGO DE LOS BIENES SEA OPORTUNO, PARA PODER OBTENER LOS EN TIEMPO Y FORMA EVITANDO POSIBLES COSTOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PROVEEDORES.	QUE EL ÁREA CENTRAL LIBERE CON PRONTITUD EL TECHO FINANCIERO ASÍ COMO LOS LINEAMIENTOS PARA EL PAGO OPORTUNO.

CEDULA CONCENTRADORA	11	12	13	14	15
<p>¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES ADQUIRIDOS SE REALICEN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO?</p>	-	<p>SOLICITAR COTIZACIONES A VARIAS EMPRESAS IMPORTANTES EN EL RAMO ESPECIFICANDO MARCA, MODELO, PESO, COLOR, DENSIDAD ETC. DE LOS ARTICULOS REQUERIDOS PARA ESTAR EN CONDICIONES DE SELECCIONAR EL MEJOR ARTICULO Y EL MEJOR PRECIO</p>	<p>QUE EL PAGO A LOS PROVEEDORES SEA EN UN CORTO PLAZO, Y LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS SEAN MÁS EXPEDITOS, ELIMINANDO TIEMPOS EN LA LIBERACION DE RECURSOS.</p>	<p>PARA PODER OBTENER UN MEJOR PRECIO ES NECESARIO E INDISPENSABLE CONTAR CON LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS PARA HACER EL PAGO EN FORMA OPORTUNA.</p>	<p>AL CONTAR CON EL PAGO OPORTUNO SE OBTIENEN MEJORES GARANTIAS CON LOS PROVEEDORES LO CUAL SE REFLEJA EN EL COSTO BENEFICIO</p>
<p>¿CUÁL ES SU OPINIÓN RESPECTO AL MARCO REGULATORIO AL QUE ESTÁN SUJETOS LOS CONCURSOS TANTO PARA UNA LICITACIÓN PÚBLICA COMO PARA UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS?</p>	-	<p>NECESARIAMENTE DEBEMOS APEGARNOS A UN PROCEDIMIENTO NORMATIVO PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO SATISFACTORIO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS</p>	<p>QUE ES MUY RIGIDO Y QUE SEÑALA DEMASIADOS PASOS POR LO QUE CONLLEVA A PERIODOS LARGOS DE RESPUESTA Y ATENCIÓN DESFAJADA O NECESIDADES ESPECIFICAS DE LAS ÁREAS DEDICADAS A LA DOCENCIA O EDUCACION</p>	<p>EN LA ESCUELA NO SE APLICAN REGULACIONES, SIN EMBARGO CONSIDERO QUE EL MARCO REGULATORIO PARA UNA LICITACION ENCARNECE EL PRODUCTO POR EL COSTO QUE IMPLICA ESTE TIPO DE REGULACION.</p>	<p>SOLO LO REALIZA ÁREA CENTRAL</p>
<p>¿CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES OPERADAS EN 2002 Y 2003 PARA ENTENDER LOS REQUERIMIENTOS DE LAS ÁREAS ADSCRITAS A LA ESCUELA EN LA QUE USTED PRESTA SUS SERVICIOS SE REALIZARON CON EFICACIA?</p>	-	sí	NO	-	-
<p>¿POR QUÉ?</p>	-	-	NO SON EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO Y LA CALIDAD NO SIEMPRE ES LA REQUERIDA Y ES MUY TARDADO EL PROCEDIMIENTO POR LO QUE NO SON OPORTUNAS.	-	<p>NO SE CUENTA CON INFORMACION SUFICIENTE PARA DAR UNA OPINIÓN EFICAZ Y EFICIENTE.</p>

A.4.4

CÉDULA CONCENTRADORA	16	17	18
¿QUÉ SUGERENCIAS TIENE PARA QUE LOS BIENES QUE SE ADQUIERAN CADA VEZ SEAN DE MEJOR CALIDAD?	-	-	DEFINIR CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS Y ESPECÍFICAS DE CADA PRODUCTO
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES SEAN ENTREGADOS CON MÁS OPORTUNIDAD DE ACUERDO A LAS FECHAS ACORDADAS?	-	-	AGILIZAR EL PAGO A LOS PROVEEDORES
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES ADQUIRIDOS SE REALICEN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO?	-	-	COMPRAR POR VOLUMEN A TRAVÉS DEL ÁREA CENTRAL
¿CUÁL ES SU OPINIÓN RESPECTO AL MARCO REGULATORIO AL QUE ESTÁN SUJETOS LOS CONCURSOS TANTO PARA UNA LICITACIÓN PÚBLICA COMO PARA UNA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS?	ES EL ADECUADO	-	ES EFICAZ PERO NO DEL TODO EFICIENTE DEBIDO AL TIEMPO QUE TARDA EL PROCESO DE CONCURSO Y SELECCIÓN Y EN ALGUNOS CASOS LAS ADQUISICIONES TIENEN UN RANGO DE UTILIZACIÓN ALTO.
¿CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES OPERADAS EN 2002 Y 2003 PARA ENTENDER LOS REQUERIMIENTOS DE LAS ÁREAS ADSCRITAS A LA ESCUELA EN LA QUE USTED PRESTA SUS SERVICIOS SE REALIZARON CON EFICACIA?	-	Sí	Sí
¿POR QUÉ?	LAS ADQUISICIONES RELACIONADAS A ESTE CAPITULO SE REALIZAN EN LA DIRECCIÓN DE RECURSOS MATERIALES	CUANDO SE HA SOLICITADO LA COTIZACIÓN A DIFERENTES PROVEEDORES SE HA ESTABLECIDO COMO MARCA, LA CALIDAD Y PRECIO PARA QUE CUBRIR LAS NECESIDADES DEL SOLICITANTE Y DE ESTA MANERA QUEDE SATISFECHO CON LA COMPRA	SE LOGRARON ATENDER LA MAYORÍA DE LAS NECESIDADES

ANEXO D)
Cédula Concentradora por Categoría de Análisis UPN

B1.- PRIMERA CATEGORÍA DE ANÁLISIS

B.1.1	CÉDULA CONCENTRADORA	1
	ESCUELA	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL
	NÚMERO DE PROFESORES	203 NIVEL LICENCIATURA 16 ESPECIALIZACIÓN 124 MAESTRIA 62 DOCTORADO TOTAL 405
	NÚMERO DE ALUMNOS	5,701 LICENCIATURA 72 ESPECIALIZACIÓN 103 MAESTRIA 58 DOCTORADO TOTAL 5,934
	CARRERAS QUE SE IMPARTEN	LIC. EN PSICOLOGIA EDUCATIVA, LIC. EN ADMÓN. EDUCATIVA, LIC. EN EDUCACION INDIGENA, LIC. EN SOCIOLOGIA DE LA EDUCACION, LIC. EN PEDAGOGIA
	AÑOS DE SERVICIO	3 AÑOS
	AÑOS DE EXPERIENCIA COMO EJECUTOR	-
	ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO	-

B.2.- SEGUNDA CATEGORÍA DE ANÁLISIS.

B.2.1	CÉDULA CONCENTRADORA	1
	¿CUAL FUE EL MONTO AUTORIZADO PARA EL CAPITULO 2000 PARA LOS AÑOS DE 2002 AL 2003?	
	PARA LICITACIÓN PÚBLICA	2002 (\$12'028,0469.39) 2003 (\$11'888,858.75)

CÉDULA CONCENTRADORA		1
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS		2002 (\$10'431,916.81) 2003 (\$9'564,671.72)
¿DE ESTE PRESUPUESTO A CUANTO ASCIENDE EL MONTO DE LOS RECURSOS NO EJERCIDOS AL CIERRE DE CADA UNO DE LOS EJERCICIOS 2002 Y 2003 EN EL CAPÍTULO 2000?		LPN CERO PESOS IR CERO PESOS TANTO EN 2002 Y 2003
¿CUÁNTOS CONCURSOS SE REALIZARON EN 2002 Y 2003?		
PARA LICITACIÓN PÚBLICA		2002 (18) 2003 (8)
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS		2002 (23) 2003 (13)
¿CUÁNTOS PEDIDOS O CONTRATOS SE FORMALIZAN ENTRE 2002 Y 2003?		
PARA LICITACIÓN PÚBLICA		TODOS
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS		TODOS
POR ESTOS PEDIDOS O CONTRATOS FORMALIZADOS ¿A CUANTO ASCENDIÓ EL MONTO DE LOS RECURSOS EJERCIDOS EN LOS AÑOS 2002 Y 2003?		
PARA LICITACIÓN PÚBLICA		2002 (\$12'028,469.39) 2003 (\$11'888,858.75)
PARA INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS		2002 (\$10'431,916.81) 2003 (\$9'564,671.72)
DEL MONTO SEÑALADO ¿QUÉ PORCENTAJE REPRESENTA DEL PRESUPUESTO TOTAL AUTORIZADO PARA EL CAPÍTULO 200 EN CADA UNO DE LOS AÑOS 2002 Y 2003?		LPN E IP ENTRE EL 6 Y 10% EN EL 2002 Y 2003

B.3.- TERCERA CATEGORÍA DE ANÁLISIS.

B.3.1

CÉDULA CONCENTRADORA		1
DE LOS PEDIDOS O CONTRATOS SURTIDOS EN EL PERIODO DE 2002 A 2003 SEÑALE ¿CUAL ES APROXIMADAMENTE EL PORCENTAJE DE ACEPTACIÓN DE LOS BIENES AMPARADOS EN CADA UNO DE ELLOS POR PARTE DE LAS ÁREAS REQUERENTES?		LPN E IR 100% EN EL 2002 Y 2003

CÉDULA CONCENTRADORA	1
DEL PERIODO DE REFERENCIA ¿QUÉ PORCENTAJE DE LOS BIENES SURTIDOS POR PEDIDO O CONTRATO ESTIMA NO SON DE LA CALIDAD REQUERIDA POR LAS ÁREAS USUARIAS?	LPN E IR 0% EN EL 2002 Y 2003
EXPRESADO EL PORCENTAJE ANTERIOR EN DINERO ¿A QUE MONTO CONSIDERA USTED APROXIMADAMENTE EQUIVALE?	LPN E IR 0% EN EL 2002 Y 2003
¿CONSIDERA USTED QUE LA CALIDAD DE LOS BIENES ADQUIRIDOS ES COMPATIBLE CON SU COSTO?	LPN E IR RAZONABLEMENTE EN EL 2002 Y 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE ENTREGARON EN LA FECHA ESTABLECIDA EN EL PEDIDO O CONTRATO?	LPN E IR DEL 1% AL 5% EN EL 2002 Y 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO POR DEBAJO DEL DE MERCADO?	LPN E IR DEL 1% AL 5% EN EL 2002 Y 2003
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN AHORRO?	SÍ
SI SU RESPUESTA ES AFIRMATIVA INDIQUE A ¿CUANTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE AHORRO?	LPN E IR HASTA 150 MIL PESOS EN EL 2002 Y 2003.
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON A UN PRECIO IGUAL AL DEL DE MERCADO?	LPN E IR ENTRE EL 80% Y 90% EN EL 2002 Y 2003
¿QUÉ PORCENTAJE DE LAS ADQUISICIONES REALIZADAS ENTRE 2002 Y 2003 CONSIDERA USTED SE REALIZARON POR ARRIBA DEL MERCADO?	LPN E IR ENTRE EL 1% AL 5% EN EL 2002 Y 2003
¿CREE USTED QUE SE GENERÓ ALGÚN SOBRECOSTO?	SÍ
SI SU RESPUESTA FUE AFIRMATIVA INDIQUE A ¿QUÉ MONTO ASCIENDE APROXIMADAMENTE ESTE SOBRECOSTO?	-
¿EN QUÉ PORCENTAJE CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES RESULTADO DE LOS CONCURSOS REALIZADOS, SE APEGAN AL MARCO REGULATORIO QUE LES ES APLICABLE?	LPN E IR HASTA 150.000.00 EN EL 2002 Y 2003

B.4.- CUARTA CATEGORÍA DE ANÁLISIS

B.4.1

CÉDULA CONCENTRADORA		1
¿QUÉ SUGERENCIAS TIENE PARA QUE LOS BIENES QUE SE ADQUIERAN CADA VEZ SEAN DE MEJOR CALIDAD?		-
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES SEAN ENTREGADOS CON MÁS OPORTUNIDAD DE ACUERDO A LAS FECHAS ACORDADAS?		-
¿QUÉ SUGIERE PARA QUE LOS BIENES ADQUIRIDOS SE REALICEN EN LAS MEJORES CONDICIONES DE PRECIO?	EFFECTUAR ESTUDIOS DE MERCADO ESTABLECER UN SISTEMA DE COMUNICACIÓN CON LAS ÁREAS DE ADQUISICIONES. ESTABLECER REUNIONES IDENTIFICANDO OPORTUNIDADES.-	
¿CUÁL ES SU OPINIÓN RESPECTO AL MARCO REGULATORIO AL QUE ESTÁN SUJETOS LOS CONCURSOS TANTO PARA UNA LICITACIÓN PÚBLICA COMO PARA UNA INVITACION A CUANDO MENOS TRES PERSONAS?	-EN OCASIONES LOS REQUISITOS RESULTAN EXCESIVOS -PODRÍA ESTABLECERSE LA FIGURA DE SUBASTA	
¿CONSIDERA USTED QUE LAS ADQUISICIONES OPERADAS EN 2002 Y 2003 PARA ENTENDER LOS REQUERIMIENTOS DE LAS ÁREAS ADSCRITAS A LA ESCUELA EN LA QUE USTED PRESTA SUS SERVICIOS SE REALIZARON CON EFICACIA?		si
¿POR QUÉ?	SE HAN OBTENIDO LAS MEJORES CONDICIONES PARA LA INSTITUCIÓN, LOS BIENES FUERON ENTREGADOS CON RELATIVA OPORTUNIDAD Y SE HA CUMPLIDO RAZONABLEMENTE CON LA NORMATIVIDAD VIGENTE.	

BIBLIOGRAFÍA

APARTADO No. 1

LIBROS Y TEXTOS

Abella, F. (1866). *Tratado de derecho administrativo español. El consultor de los ayuntamientos*. Madrid, España. p.1208

Ale, M. (1994). *Manual de contabilidad gubernamental*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Macchi. p.169

Alé Yarad, J. (1990). *Un nuevo esquema de de regulación de monopolios naturales*. Estudios Públicos. No.37, Chile.

Arenas Archila, N. y Duque, M. (1980). *Régimen legal de los contratos administrativos*. Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. p.73

Arévalo, R. (2001). *La eficacia de la actuación administrativa aumenta si es permeable a las opiniones de los agentes sectoriales y de la ciudadanía propiciando la participación*. Castilla-La Mancha, España. Artículo de opinión. 8 de agosto.

Arnaiz Amigo, A. (1997). *Estructura del Estado. México*. Editorial Porrúa. pp. 100,150

Barajas Medina, J. (1987). *Curso introductorio a la administración*. México. Editorial Trillas. p.16

Blanchard, K. y O'Connor, M. (1997). *Administración por valores. Cómo lograr el éxito organizacional y personal mediante el compromiso con una misión y unos valores compartidos*. Bogotá, Colombia. Editorial Grupo Norma. pp.9,24,25,28

Bonnin, C. (1834). *Compendio de los principios de administración*. Madrid, España. Imprenta de José Palacios. pp.35-36

Brook, A. (1913). *The theory of social revolutions*. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. Editorial Mc Millan. pp. 207-208.

Cabrero Mendoza, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Canasi, J. (1977). *Carácter jurídico de la licitación pública en los contratos administrativos*. La Ley, Buenos Aires. p.115

Carrillo Landeros, R. (1986). *Metodología y administración*. México. Limusa, p.112

Carreño María, A. (1949). *Breve historia del comercio*. México. Editorial Banca y Comercio. p.2

Casares, J. (1959). *Diccionario ideológico de la lengua española*. Barcelona, España. Editorial G. Gili. Véase vocablo Estado

Crozier, M. (1999). *¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política? Reforma del estado: las razones y los argumentos*. México. PRI. p.25

Chanes Nieto, J. y Bravo Ahuja, V. (1989). *El ciudadano y la administración. Tendencias contemporáneas de la administración pública*. México. Editorial Diana. Serie: Ensayos sobre la Modernidad Nacional. p.35

Cook, TD. *Quasi-Experimentation. Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston. Houghton Mifflin Company. 1979.

Dallari, Adilson A. (1991). *Aspectos jurídicos de la licitación*. Sao Paulo, Brasil. Editorial Saraiva. pp.7 y subsecuentes

Diccionario de la lengua española. (1996). España. Editorial Cultural S.A. p.528

Diccionario enciclopédico Euro-México (1996). Barcelona, España. Editorial Trébol S. L. Tomo 2. p.312

Diccionario en lengua española enciclopédico universo. (1976). México. Fernández Editores, S.A. p.370

Diccionario etimológico español e hispánico. (1996). Madrid, España. Editorial Saeta. Véase vocablo Estado

Diccionario ideológico de la lengua española. (1945.) Madrid, España. Editorial Gráficos Lar. Véase vocablo Estado

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (1970). Madrid, España. Editorial ESPASA-CALPE, 19ª edición. p. 885

Diccionario de la lengua española. (1984). Madrid España. Véase vocablo Eficacia y Eficiencia

El diccionario porrúa de la lengua española, (2000). México. Editorial Porrúa. Véase vocablo Eficacia

De la Cueva, M. (1996.) *La Idea de estado*. México. FCE-UNAM, 5ta edición. p.98

Delgadillo Gutiérrez, L. (1999). *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México. Editorial Porrúa, 3era edición. pp.62,63,153,154,155

Delgadillo Gutiérrez, L. (2000.) *Elementos de derecho administrativo*. México. Editorial Limusa, 2a. Edición; p.102

Doing, A. (2000). *Corruption and democratization*. Londres, Inglaterra. Editorial Frank Cass.

Durán Manuel, V. (1998). *Estado social derecho, democracia y participación*. Universidad de los Trabajadores de América Latina: Emilio Máspero de Venezuela.

D. White, L. (1964). *Introducción al estudio de la administración pública*. Centro Regional de Ayuda Técnica de la Agencia para el Desarrollo Internacional. México. p.1

E. Dimock, M. (1958). *A philosophy of administration toward creative growth*. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. Editorial Haper & Row Publishers. p.3

El nuevo diccionario Larousse. Manual ilustrado. (1984). México. Ediciones Larousse. Véase vocablo Eficacia

Enríquez Rubio, E. (2002). *Administración de recursos materiales en el sector público. Enfoque Introductorio*. México. INAP. pp.8,14

Espinoza Barragán, M. (1986). *Lineamientos de derecho público mexicano*. México. Cárdenas, Editor y Distribuidor, Tijuana, Baja California, 1a. Edición. p.141

Etzioni, A. (1979). *Organizaciones modernas*. México. UTHEA. pp.36,40

Farrell, M. J. (1957). *The measurement of productive efficiency. journal of the royal statistical society*. Vol.120, Part.III. Icier

Fernández Arena, J. (1991). *El proceso administrativo*. México. Editorial Diana. p.31

Fraga, G. (1997). *Derecho administrativo*. México. 17ª edición. Editorial Porrúa. pp. 14,15

Francais A. (1998). *El crepúsculo del estado-nación: una interpretación en el contexto de la globalización*. UNESCO. Cuadernos de Debate, No. 47

Gantt L. H. (2002). *Work, wages and profits. gantt of management. american management association*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana. 6ta impresión. p.34

García-Pelayo y Gross, R. (1984). *Nuevo diccionario larousse manual ilustrado*. París, Francia. Editorial Larousse. p.283.

Glosario de términos más usuales en la administración pública federal. (2001). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. México. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP. pp.262-263

González Uribe, H. (1998). *Teoría política. México.* Editorial Porrúa. pp.394,396

Guerrero, H. (2001). *Transparencia presupuestaria en cinco países de américa latina. resultados en 2001.* México. Editorial Porrúa y CIDE.

Guerrero, O. (1989). *El estado y la administración pública en México.* México, 1989. Inap. p.42

Guerrero, O. (1985). *Introducción a la administración pública.* Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales. México. 1985. Editorial Harla. pp. 92,103,105

Guerrero, O. (1986). *La administración pública en el estado capitalista.* Editorial Fontamara. México. p.73

Guillén J. (1980). *Vida y costumbres de los romanos. Religión y ejército.* Editorial Salamanca, España. p.419

Gutiérrez Dávila, H. (2003). *Transparencia y combate a la corrupción. México.* Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. Jason's Editores S.A. de C.V. p.15

Gutiérrez, M. (1993). *Nociones de calidad. México.* Editorial Limusa. pp.52-57

Guzmán Valdivia, I. (1966). *La ciencia de la administración.* México. Editorial Limusa. p.23

Guzmán Valdivia, I. (2002). *Reflexiones sobre la administración y la sociología de la Empresa.* Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.107

Hasslet W. J. (2002). *The systems and procedures department.* Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. pp.71,77,78

Hegedus, Zsuzsa, V. (1999). *Movimientos sociales y cambio social en una sociedad autocreativa: nuevas iniciativas civiles en la arena internacional. Vertientes de la modernización.* PRI. pp. 123,161

Heller, H. (2000). *Teoría del estado. México.* Fondo de Cultura Económica. pp. 147,165, 305,312

Hernández Sampieri, R; Fernández Collado, C; Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México. Editorial Mc Graw Hill, pp.149-151

Informe Sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial. (2001). *Papel del estado en el desarrollo. ¿Hacia dónde debería orientarse su reforma?*. Banco Mundial.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1995). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. p.1361

Iranzo, M. (2001). *Concepción que distingue la administración pública de administración de lo público. El perfil del gerente público*. Ponencia presentada en "Jornadas de Reflexión sobre la Gerencia Pública en Venezuela", DAC-UCLA.

Jacques Rousseau, J. (2001). *El contrato social*. México. Editorial EDIVISION. pp.22,79

Jiménez Castro, W. (1987). *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. pp.15,23,238

J. Leñero G. (1977). *Introducción al enfoque de sistemas*. Costa Rica. Editorial ICAP.

J. Peters, Thomas y H. Waterman, Robert. 2002. In Search of Excellence. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.71

Kamarck C. E. (2003). *Introducción a la innovación gubernamental*. Foro Global sobre reinención del gobierno. Estudio I. Nexos.p.II

Kelsen, H. (1973). *Teoría pura del derecho*. México. Editorial Porrúa. p.36

Koontz, H. y Weihrich, H. (1998), *Administración. Una perspectiva global*. 11ª edición, Mc Graw-Hill, México. p.12

Krader, L. (1980). *Evolución, revolución y estado. Historia del marxismo. El marxismo en tiempos de Marx*. Barcelona, España. Editorial Brugera

Lara Peinado, F. (1982). *Código de Hammurabi*. Madrid, España. Editora Nacional. p.96

López Álvarez, F. (1956). *La administración pública y la vida económica en México*. México. Editorial Porrúa. pp.22-23

Martínez E. (1994). Ciencia, Tecnología y Desarrollo: Interrelaciones Teóricas y Metodológicas. UNU, UNESCO, CEPAL-ILPES, CYTED. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. p.253

Martínez, Martínez Mauro Isaac. (2002). *Glosario de Términos de la Administración Pública Federal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Talleres Gráficos de la Nación.

Machorro Narváez, P. Jara, H. Méndez, A. Medina, H. (1917). *Sala de Comisiones*, Querétaro de Arteaga, 25 de enero.

Maquiavelo, N. (2002). *El Príncipe*. México. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. "Sepan Cuantos...". p.3

Mas Araujo, M. (1998). *La política*. México. Editorial Porrúa. pp.23 y 24

Mayntz, R. (2002). *Sociología de la organización*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.63

Maynz, C. (1887). *Curso de derecho romano*. Barcelona, España. Editorial Jaime Molinas. p.756

Mayo E. (2002). *The human problems of an industrial civilization*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.58

Meoño Segura, J. (1982). *Administración pública*. Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica. p.19

Morales-Paulín, C. (1999). *El proceso administrativo público. La planeación-programación, la organización y el control de la administración pública*. México. Editorial Porrúa. p.66

Muñoz Amato, P. (1954). *Introducción a la administración pública. Teoría general, planificación, presupuestos*. México-Buenos Aires, Argentina. Editorial Fondo de Cultura Económica. p.15

Ouchi, W. (2002). *Theory Z*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana. México 6° impresión octubre 2002. p.84.

Pardo, M. (1992). *La experiencia reformista mexicana en teoría y práctica de la administración pública en México*. México. INAP. pp.79-97

Parker Follet, M. (2002). *Dynamic administration*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.71

Pedroso, M. (1883-1958). *Apuntes personales de la cátedra de estado*. Facultad de Derecho de la UNAM.

Pérez, Carlota. (1983). Structural Changes and Assimilation of New Technologies in the Economics and Social Systems. *Revista Futures*, Volumen 15, No. 5, p.357

Pontifes Martínez, A. (2001). *Apuntes para el diplomado el federalismo en la reforma del estado mexicano*. México. INAP. p.16

Pontifes Martínez, A. y Poblano Chávez, D. (1993). *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Posibilidades de aplicación en México*. INAP. p.19

Pulido, J. (1979). *Incorporación del ombudsman a la administración pública federal*. Revista de Administración Pública. México. INAP. p.53

Rawls, J. (1978). *Teoría de la justicia*. México. Editorial FCE. pp.501,502

Reyes Ponce, A. (1976). *Administración de empresas*. México. Editorial Limusa. pp.26,72

Reyes Ponce, A. (1976). *Administración de empresas. Teoría y práctica*. Primera parte. México. Editorial Limusa. pp.18,19

Robin. (1999). *Políticas verdes y la nueva clase: ¿egoísmo o virtud?. Vertientes de la modernización*. México. PRI. pp.123-161

Rodríguez Valencia, J. (2003). *Introducción a la administración con enfoque de sistemas*. México. Editorial Thomson.

Roethlis Berger J. F. y Dickson J. W. (2002). *Management the worker*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.59

Rondina, H. (1993). *Contrato de obra pública y privada*. Santa Fe, Argentina. Universidad Nacional del Litoral. p.171

Rousseau Jacques, J. (2001). *El contrato social*. México. Editorial EDIVISION. pp.79-82

Rostovstzeff, M. (2002). *A large state in Egypt in the third century*. B.C. México. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. pp.16,17

Sander, B. (1990). *Educación, administración y calidad de vida*. México. Editorial Santillana, Aula XXI. pp.151-153

Schumpeter J. (1939). *Business Cycle*. Editorial Mc. Graw, EUA.

Serrano Rodríguez, C. (1991). *La contratación administrativa*. San José, de Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. p.38

Simon A. H. (2002). *El proceso administrativo*. Citado por Fernández Arena, José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.137

Smith, A. (1789). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.23

Sulbrandt, J. (1994). *Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del estado*. CLAD

Torres Hernández, Zacarías (2003). *Fundamentos de Administración. Principios Básicos*. Segunda edición. Sociedad Cooperativa de Producción, Taller Abierto S.C.L. p.13-14;18,21

Torres Pradas, L. (2004). *El control de eficacia en la administración local*. Universidad de Zaragoza, España.

T. Pascale R. y G. Athos A. (2002). *The art of japanese management*. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana. 6ta impresión. p.85

Trueba T. H. (2002). *Los retos que enfrenta la educación superior en el siglo XXI*. México. Innivación Educativa. Vol.2 Núm.6. pp.5-23

Ugalde, L. (2003). *Rendición de cuentas. democracia: el caso de México*. México. Instituto Federal Electoral

Ugalde, L. (2003). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México. Auditoría Superior de la Federación

Valle Figueiredo, L. (1979). *Licitación y administración indirecta*. Santiago de Chile. Revista de Derecho Público, núms.25-26, enero-diciembre. p.134

Varian, H. (1998). *Microeconomía intermedia. un enfoque actual*. 4ª edición. Antoni Bosch, Editor. S.A., España

Viteles S. M. (2002). *The science of work*. W.W. Norton. Citado por Fernández Arena José Antonio. México. Editorial Diana, 6ta impresión. p.62

Weber, M. (1969). *Economía y sociedad. esbozo de sociedad comprensiva*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Tomo II. p.1057

Weber, M. (1995). *Estado y sociedad*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. p.130

APARTADO No. 2 INTERNET

Arévalo, Rosario. (2001). La Información y la Participación de la Ciudadanía en la Administración de Castilla-La MANCHA. Artículo de opinión, <http://www.jcm.es/home.phtm>

Atieco Consultores. Calidad, Organización y Recursos Humanos. 2004. Eficacia y Eficiencia. Página Web <http://www.atieco.com/index.htm>.

Arzubi, A. y Berbel, J. (2002). Determinación de Índices de Eficiencia Mediante DEA en Explotaciones Lecheras de Buenos Aires, Argentina en: <http://www.inia.es/iaspa/2002/vol17/arzuvi.PDF>

Ávalos Aguilar, Roberto. Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva. Edición Internet, Gestión y Estrategia, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num.8/doc.1/htm>.

Barea, José. (2004). Eficiencia en la producción de los servicios públicos, <http://www.subinspectores.com>

Bielsa, Rafael A. (2001). Hacia un compromiso de transparencia y eficacia de la gestión pública. <http://www.siggen.gov.ar>

Burman Allan, V. (2001). Management. Recuperado: ABI/INFORM RESEARCH.

Cedeño, Álvaro. Actualidad Económica 279. (2006) Desarrollo gerencial. <http://www.acedenog@racsa.co.cr> ; info@actualidad.co.cr.

Codina, Alexis, (2002). Tópicos de la Gerencia. <http://www.google.com.eficiencia>

Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. (1998). Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior. UNESCO, http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

Durán, Víctor Manuel. (2004). Estado Social de Derecho, Democracia y Participación. La reforma neoliberal de la administración pública, <http://www.atal.org/movimiento/11f.htm>

Echardi, Meza, José Manuel. (2004). La fiscalización administrativa: un compromiso de todas y todos., <http://www.yahoo.com>

El PRINCIPE. COM. (2004). Aprendizaje para el cambio, <http://www.principe.com/teleformacion/edicionesmensuales/index.shtml>

Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad -FUNDIBEQ-. Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión. (2004), <http://www.yahoo.com>

La hora de la transparencia en América Latina. Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe. (2004), http://www.tilac.org/la_hora_portada.htm

La Consejería de la Junta de Extremadura, España, (2004). «Plan de Modernización, Simplificación y Calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (2004-2007)», <http://www.sia.juntaex.es/modernización/IndiceEstructura.asp>

Martínez, Pedro. (2004). Comportamiento organizacional, <http://www.hipernodo@latinmail.com>

Organización de los Estados Americanos (OEA). Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, (2002). Aplicación de Mejores Prácticas para el Desarrollo: Compras Gubernamentales, <http://www.omason@iacd.oas.org>

Rangel Esquivel, Humberto. (2004). Auditoría Administrativa a las Organizaciones. Universidad Abierta, <http://www.yahoo.com>

Reynaldo, Alberto. (2002). Artículo sobre Eficacia y Eficiencia publicado en la [Página Web Winred. Com. Los Mejores Negocios en Red.](#)

Sanin, M. E. y Zimet, F. (2002). Estimación de una Frontera de Eficiencia Técnica en el Mercado de Seguros Uruguayo, Uruguay en: www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/jor/2003/iiees03j3310803.PDF

Saldívar, Ernesto (2005). La gestión de la competencia en la administración pública, competitividad social. esaldiva@df1.telmex.net.mx

Schuster Fonseca, Juan. (2004). Modernización Administrativa y Profesionalización de los Servidores Públicos en México. [Página Web Ilesca.Revista4.](#)

Trillo Del Pozo, D., (2002). Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público. España en: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044506.PDF

Valiño Castro, Aurelia. Los instrumentos de información para la gestión pública. Principales deficiencias y propuestas de reforma. [Página Web http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/9819/9819.htm.](http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/9819/9819.htm)

Welch, Bob. (2003). Best practices in federal acquisition. Recuperado: [ABI/INFORM RESEARCH.](#)

APARTADO No. 3 CONSTITUCIÓN, LEYES, REGLAMENTOS, PROGRAMAS Y OTROS

Clasificador por Objeto del Gasto del Gobierno Federal. (2002).

Comité Interno para el Ahorro de Energía de la SEMARNAT. (2003).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 40,80

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (1992). DOF de fecha 21 de julio.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (1982). DOF de fecha 31 de diciembre.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (2002).

Título Tercero. Capítulo Primero. Generalidades. Artículo 27

Título Tercero. Capítulo Segundo. Artículos 33,34,35

Título Tercero. Capítulo Tercero. De las Excepciones de la Licitación Pública. Artículo 43

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (2003). Artículo 17

Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000). Poder Ejecutivo Federal. p.35

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

APARTADO No. 4

**DIARIOS OFICIALES DE LA
FEDERACIÓN (DOF)**

Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976

Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986

Diario Oficial de la Federación del 07 de julio de 2005

Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 2006

Diario Oficial de la Federación del 20 de febrero de 2007

APARTADO No. 5

PERIÓDICOS

García Ramírez, Sergio. (2000). La Reforma del Estado. México. Excélsior. 23 de noviembre.

Alejandro Torres. (2004). Cifran en 25 mil mdp la corrupción en contratos federales. El Universal. 28 de septiembre.

APARTADO No. 6

**TESIS DE DOCTORADO Y DE
MAESTRÍA**

Arellano, Jesús María. (2003). Análisis de Riesgo para la Empresa Privada que participa en Licitaciones del Sector Público.

Navarro Sánchez, José César Lenin, (2005). El Análisis de la Frontera de Datos en las Mediciones de Eficiencia en el Sector Eléctrico en México en su Fase de Distribución. Trabajo para examen predoctoral para optar por la candidatura al grado de Doctor en Ciencias con Especialidad en Ciencias Administrativas de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. p.5

Peña Cruz, María del Pilar. (1999). Discontinuidad Administrativa en el Sector Público. El caso del Gobierno Federal Mexicano en el periodo 1988-1998.

APARTADO No. 7 FOROS

5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno, Auditorio Nacional del 3 al 7 de noviembre de 2003.

Semana de Innovación y Calidad. “Construyendo un gobierno honesto y transparente. Tres años de trabajo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción”, Auditorio de la SFP el 13 de octubre de 2003.

V Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, HOTEL ROYAL el 26 de Septiembre de 2003.

Carlos Valdovinos Chávez. (2003). México: Garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. México. Foro Global sobre Reinención del Gobierno.

Li Zhilun. (2003). Hacia la construcción de un gobierno transparente y eficaz. México. Foro Global sobre Reinención del Gobierno.

Giandomenico Mjone. (2003). Avatares de la reforma regulatoria en la Unión Europea. México. Foro Global sobre Reinención del Gobierno.
