



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL

ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LAS ADQUISICIONES VÍA LICITACIÓN PÚBLICA, UNA
PERSPECTIVA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA;
ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE TENANCINGO,
ESTADO DE MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

RODRIGO RAFAEL ARENAS LUNA

DIRECTORA DE TESIS

DRA. MARTHA ESTELA GÓMEZ COLLADO

OCTUBRE DE 2014

Índice

Introducción.....	7
Capítulo 1: Teoría General de Sistemas.....	11
1.1 La Teoría General de Sistemas.....	11
1.1.2. La concepción de Sistema.....	12
1.1.3. Objetivos del Análisis Sistémico.....	15
1.1.4. Modelo Básico de Sistema.....	17
1.2. Sistema político.....	27
1.3. Sistema administrativo público.....	31
1.4. Sistema organizacional.....	34
Capítulo 2: Las adquisiciones gubernamentales.....	38
2.1 Recursos Materiales.....	39
2.1.1. El poder de compra del Estado.....	41
2.1.2 La administración de los recursos materiales por parte del Estado.....	43
2.2 El sistema de adquisiciones gubernamentales.....	46
2.2.1 Marco Jurídico.....	46
2.2.2. Fase previa de las adquisiciones gubernamentales.....	52
2.2.3. Adquisiciones Gubernamentales.....	55
2.2.4 Contratación.....	67
2.3 Vicios de la Licitación Pública.....	68
2.4 La Obra Pública.....	70

2.4.1. Regulación Legal y Administrativa de la Obra Pública.....	72
2.4.2. Métodos de Ejecución de la Obra Pública.....	73
Capítulo 3. El caso Tenancingo Estado de México.....	75
3.1 Generalidades del Municipio.....	76
3.2 La Obra Pública en la Legislación Municipal, de Tenancingo Estado de México.....	77
3.2.1 De la Dirección de Obras Públicas de Tenancingo.....	78
3.3 El caso de Tenancingo, Estado de México.....	80
3.3.1 Las licitaciones del municipio de Tenancingo, 2009-2012.....	83
3.3.2. La falta de uso de la licitación pública como procedimiento primordial.....	87
3.3.3. Fase previa: presupuestación.....	88
3.3.4. El problema de la asignación de los recursos económicos.....	94
3.3.5. La publicación de la convocatoria.....	97
3.3.6. La asistencia de los licitantes.....	98
3.3.7. La falta de audiencia empresarial para los concursos.....	100
3.3.8. Las juntas previas a la obra.....	100
3.3.9. La adjudicación.....	102
3.4. Los COCICOVI, una intervención ciudadana.....	103
3.5 El factor tiempo en la Licitación Pública.....	107
3.6 El deber ser de la licitación.....	108
3.7 El Sistema de Adquisiciones Gubernamentales.....	109

3.7.1. Límites del Sistema de Adquisiciones.....	110
3.7.2. El ambiente del Sistema de Adquisiciones.....	111
3.7.3. Demandas.....	111
3.7.4. Transformador.....	112
3.7.5. Productos.....	114
3.7.6. Realimentación.....	114
Conclusiones.....	117
Bibliografía.	123

Introducción

A través de los años el Gobierno del Estado Mexicano se ha manejado en un marco legal establecido en todos los sentidos, por ende y en específico también ha habido una regulación en el ámbito de los recursos materiales; hoy en día es esencial que el administrador público sepa del manejo básico de estos recursos, es por ello que el gobierno estableció un sistema de adquisiciones para llevar a cabo sus compras y ejecución de obras públicas.

Este sistema de adquisiciones se fundamenta en tres procesos: licitación pública, Invitación a tres personas y adjudicación directa; para el presente estudio se ha seleccionado hacer una investigación acerca de ¿Cómo funcionan las adquisiciones gubernamentales?, basándose en el proceso que la Constitución Política del Estado Mexicano contempla como primordial: la Licitación Pública.

Con ello, el principal objetivo de la presente investigación será, conocer y describir cómo realiza las adquisiciones de recursos materiales el gobierno Municipal de Tenancingo, por medio del proceso de licitación pública a fin de verificar las desviaciones que marca la misma administración pública del marco legal.

Como análisis, se parte de un estudio realizado en el municipio de Tenancingo, durante el periodo gubernamental de 2009-2012; formulando la siguiente hipótesis:

“La aplicación de adquisiciones vía licitación pública en el municipio de Tenancingo no están apegadas en su totalidad al marco legal, sino que existe una desviación administrativa-sistemática generada por el mismo proceso que estas engendran”.

La investigación analizará las diferentes obras públicas realizadas en el municipio, y cómo es que se llevó a cabo dicho proceso dentro del marco legal, pero a la vez se hará un seguimiento del proceso administrativo, el cual si no se sale de las leyes estipuladas, crea su propio desarrollo de acuerdo a las condiciones sociales, económicas y gubernamentales.

El presente estudio será descriptivo y analítico; se describirán las bases del proceso licitatorio, partiendo desde los recursos materiales, las adquisiciones gubernamentales y la obra pública. Con el análisis se buscará desde el punto de vista administrativo, concluir con propuestas de mejora en el proceso licitatorio, respecto a eficacia y eficiencia, a manera de que el gobierno municipal pueda dar mejor respuesta a las demandas.

Se seleccionó el rubro de obra pública, debido a que este es el más palpable físicamente para la población y en el cual el manejo de recursos económicos, materiales y humanos es mayor que en otras adquisiciones, a su vez la obra pública, es determinante para los ayuntamientos en su desempeño como gobierno.

Con ello, en el capítulo uno se encuentra la base teórica de toda la investigación; se desarrollará la Teoría General de Sistemas, aplicada específicamente a la Administración Pública; formando los conceptos básicos de sistema y sus campos relacionados, a su vez, tratando los sistemas político, administrativo y organizacional, con el fin de que se tenga conocimiento cómo es que funcionan y su aplicabilidad a las adquisiciones gubernamentales.

Se comenzará con la base de Teoría General de Sistemas (TGS), ya que por cuestiones del mismo marco adquisitorio, la capacidad de análisis de este se basa en sistemas y subsistemas, con ello el capítulo se centra en conocer las bases de dicha teoría.

Esta teoría se basa en el estudio realizado por David Easton, en el cual, nuestro modelo adquisitorio será de retroalimentación; las demandas poblacionales, entran al gobierno, este las transforma y genera en lo que será la obra pública, centrando el estudio en que es lo que pasa en la transformación de las demandas, como es que el gobierno gestiona los recursos y contrata a las empresas para la realización de la obra pública, basándose en sistemas y subsistemas para llevar a cabo dichas acciones.

El capítulo dos se centrará principalmente en el modelo imperante de las adquisiciones gubernamentales en la administración pública mexicana, y cómo es que estas funcionan, además se tratan las leyes bajo las cuales se rige este sistema. A su vez, se tratará de manera específica la licitación pública, así como un panorama general en lo que concierne a los vicios de esta. Con ello y para completar el capítulo se tratará el panorama de la obra pública en el mismo sistema de adquisiciones con el fin de comprender en el capítulo tres la forma en que trabaja el municipio respecto a obra pública.

Se analizarán las bases legales de los recursos materiales en orden jerárquico, haciendo solo mención de la norma que regula a los recursos materiales, mas no un análisis; por lo que se sentará el sistema crucial, de cómo es que el Estado compra y administra este tipo de recursos.

A su vez, en el capítulo tres, se enfocará el sistema que se impone para la compra de estos, es decir utilizando la TGS, y con lo establecido en la norma crearemos un sistema de adquisiciones gubernamentales, en el cual, las entradas, son las demandas poblacionales para el gobierno, y los resultados serán las acciones del gobierno para saciar dichas demandas.

El estudio se centra en el supra sistema de adquisiciones gubernamentales, de ahí se desprenderán, tres subsistemas: licitación pública, invitación a tres personas y adjudicación directa. De los tres subsistemas se enfoca en el proceso licitatorio, debido a que es considerado como el prioritario en el marco legal, y el cual tiene la complejidad necesaria para crear una correcta adquisición gubernamental.

El sistema de licitación pública se analizará en tres fases: la previa, el concurso y la contratación; a fin de tener un panorama amplio de cómo es que funciona el sistema administrativo, y cuáles son los subsistemas y sistemas con los que se relaciona la licitación pública.

Con la base teórica y el sistema adquisitivo establecido se llevó a cabo el estudio en el municipio de Tenancingo, con el objetivo de comprobar la hipótesis

planteada, y analizar el proceso licitatorio en la práctica; por lo se analizó el periodo gubernamental 2009-2012.

Una vez realizado el estudio de caso y analizadas las bases de todo el sistema licitatorio, se debe comprender como aporte principal de este estudio, las bases de una licitación y la explicación de cómo esta funciona en la práctica; comparando lo establecido con la norma y lo que sucede realmente en un gobierno municipal en el manejo de las adquisiciones.

Es básico que el administrador público sepa del manejo en las cuestiones adquisitivas del Estado, no solo en la teoría, sino también en la praxis; muchas veces estos procesos resultan tan cotidianos, que los especialistas de la administración pública no escriben acerca de estos o no los analizan.

Por lo tanto, este trabajo de investigación pretende ampliar la visión del politólogo y administrador público profesional, con el fin de servir como guía teórica y práctica del qué hacer en el momento de estar al frente de una adquisición gubernamental; sobre todo, el manejo que se debe de dar en la obra pública.

Capítulo 1

Teoría General de Sistemas

1.1 La Teoría General de Sistemas

La vida en general está encaminada y organizada en sistemas, los cuales cuentan con una organización en su interior y se relacionan con su medio ambiente a fin de alcanzar las mismas metas que el sistema se impone para subsistir. Al ver la vida en general, desde los seres biológicos, hasta las organizaciones creadas por el hombre como sistemas complejos que se interrelacionan, e interactúan con su medio ambiente para subsistir; es en este punto donde podemos sustentar a la Teoría General de Sistemas (TGS), como una explicación y desarrollo de estudio para dichos casos. En el presente capítulo se realizará un análisis enunciativo, acerca de esta teoría.

Si bien, la TGS surgió, “...como un movimiento en la física y la biología, en la necesidad de concebir a los organismos vivientes como totalidades o sistemas...” (Bertalanffy, 1976: 26), es también necesario reconocer su carácter general, ya que llegó a tocar a las ciencias sociales al punto de convertirse en una teoría sólida para estas, en la cual se pudieron apoyar y sustentar varios puntos de estudios y de conflicto al interior de ellas. Estableciendo entonces que:

“La TGS postula que se pueden buscar principios aplicables a sistemas en general, sin importar que sean (los sistemas) de naturaleza sociológica, biológica, física, entre otros; su intención es hallar modelos, principios y leyes que se apliquen a los sistemas en general...” (Emmerich, 1984: 63).

La TGS cuenta con un enfoque interdisciplinario, aplicable a cualquier estudio. Con base en ello, se ha seleccionado al realizar esta investigación bajo dicha teoría y por ende bajo el enfoque sistémico, ya que su carácter permite indagar, desarrollar y sustentar temas de interés para la ciencia política y la administración

pública. Con esto la TGS se encuentra presente en el estudio de la ciencias sociales, en consecuencia si se observa al tejido social, gobierno, política, administración pública, y burocracia como sistemas no se limitará solo a entidades materiales, sino a los procesos que se siguen y al interior de estos engendrando subsistemas, los cuales en su suma total dan como resultado a la misma administración pública y por ende lo que esta ofrezca a los ciudadanos.

Para poder aplicar los principios generales de la TGS, es necesario sistematizarlos. Es decir, para el caso concreto de la TGS, la metodología correspondiente es el análisis de sistemas; ya que este funciona por objetivos; tiende a diseñarse de acuerdo al objetivo del sistema, limitándolo por las características de su ambiente general, así como por los recursos con que cuenta el mismo sistema.

En este trabajo se propone llevar a cabo un análisis sistémico de las adquisiciones gubernamentales, específicamente para el caso del Municipio de Tenancingo, en lo que respecta al rubro de obra pública, y cómo es el proceso gubernamental para generarla.

1.1.2 La concepción de Sistema

Para poder partir con el análisis sistémico acerca de las adquisiciones gubernamentales en la creación de obra pública, es necesario comprender y exponer los conceptos básicos que la TGS y por consecuencia lo que el mismo análisis exige. Con esto se debe partir de la cuestión, ¿Qué es un sistema?

Se puede señalar la concepción más básica de sistema: *“cualquier colección cohesiva de cosas que están dinámicamente relacionadas”* (Velasco, 1970: 16). Sin embargo, observar solamente una relación cohesiva, no es suficiente para satisfacer la vasta extensión del concepto sistema.

Un elemento crucial a la concepción de sistema es *“...todos los que definen el término sistema están de acuerdo en que se trata de un conjunto de partes coordinadas para lograr un conjunto de metas...”* (Churchiman, 1974: 47). El

elemento primordial que se añade es la palabra metas, muchas veces los objetivos y/o metas son los que generan al interior del sistema, esa fuerza coercitiva que hace que sigan funcionando.

Santiago G. Velasco Monroy, en su obra “Nuevas Estructuras Organizacionales para la Administración Pública” (1987), expone a la palabra sistema como al conjunto de elementos interrelacionados e interdependientes que forman una unidad o un todo coherente y que tiene un objetivo común o cumplen la misma función.

Es decir, la índole primordial para que se considere como sistema, no es solo la interrelación de sus partes, sino que en sí las mismas busquen un objetivo común, el cual la encamine a un logro, y asimismo a un aprendizaje de manera más eficaz y efectiva de llegar a sus metas. Sin embargo, la concepción de sistema que hacen los autores Murdick y Ross, se puede apegar más a la naturaleza de la investigación:

“Un sistema es una serie de elementos que forman una actividad o un procedimiento o plan de procesamiento que buscan una meta o metas comunes, mediante la manipulación de datos, energía o materia, en una referencia de tiempo, para proporcionar información, energía o materia” (Mudick y Ross, 1974: 27).

La razón de la elección de este concepto como básico, se debe a que la misma naturaleza de la investigación así lo exige; las adquisiciones gubernamentales son un procedimiento, el cual busca como meta la generación de la obra pública, a través de la manipulación de recursos económicos, humanos y obviamente materiales.

Lo relevante para la investigación es la relación del procedimiento administrativo-burocrático, en el cual intervienen cuestiones legales, sociales y económicas para la generación de obras palpables y materiales, en el cual se observa y analiza la

acción del gobierno en relación a las demandas y analizando los resultados coherentes con esas necesidades.

Una vez establecida la concepción de sistema en la TGS, es conveniente considerar que al tener la visión del análisis sistémico, casi cualquier cosa puede ser considerada como un sistema, y por lo tanto, su alcance y magnitudes pueden variar; con esto en forma más clara en el alcance se debe concebir y definir los límites o fronteras del sistema:

“Analizar es una actitud, busca separar un problema o entidad, en sus partes componentes, por lo que el analista debe resolver, será precisamente establecer los límites o fronteras del sistema que se desea estudiar...el cual no es ningún problema sencillo a resolver” (Velasco, 1987: 25).

Si bien es cuestión y responsabilidad del investigador, el crear límites para el sistema que desea analizar, tomando en cuenta los factores, intrínsecos y extrínsecos respecto a las limitantes del sistema, así como el medio ambiente en el cual se desenvuelve, pero lo más relevante es el conocimiento que se pretende relevar respecto al sistema seleccionado; por lo que no es fácil limitar un sistema, es necesario para poder generar un conocimiento veraz y objetivo.

Al establecer entonces los límites o fronteras del sistema, el mismo análisis sistémico orilla al establecimiento de subsistemas y suprasistemas. Al hablar de subsistemas, es referirse a sistemas al interior del sistema seleccionado, los cuales funcionan y se coordinan para mover al sistema. Respecto a los suprasistemas, son los que envuelven e influyen en el sistema. Entonces hablar de subsistemas, sistemas y suprasistemas de acuerdo y en función a la extensión y complejidad de las fronteras que sean establecidas por el analista.

Para el caso específico de este estudio, debemos comprender a la administración pública, como un sistema complejo:

“...la administración pública es un conjunto de sistemas y subsistemas que puede ser estudiado y analizado, y que enfrenta algunos problemas que surgen de sus propias características” (Pérez, 1974: 35).

Por ende, se debe entender a la Administración Pública, como un complejo suprasistema, en el cual existen, se desarrollan subsistemas necesarios para generar resultados para la población; se hace referencia a que surgen problemas en esta, debido a su gran complejidad y tamaño; a su vez la necesidad de autorregularse de acuerdo a su entorno, influyendo principalmente el sistema político en ella.

1.1.3 Objetivos del Análisis Sistémico

El empleo de la TGS, en el contexto de las ciencias sociales, y más aún en la aplicación de un análisis sistémico en las adquisiciones gubernamentales es nuevo; en general, con frecuencia se habla de sistemas y subsistemas, los cuales siempre denotan plan, método, orden y concierto. Nos hallamos inmersos en sistemas de índole social, como los sistemas legales, económicos, políticos y administrativos (relacionados directamente con nuestra temática de adquisiciones gubernamentales).

Estrictamente el análisis de sistemas, *“es la aplicación del método científico a los problemas que implican sistemas organizados, para darles soluciones que mejor sirvan a los objetivos de la organización como un todo” (Aray, 1973: 23).*

Todo sistema, al ser un conjunto ordenado, con una estructura configurada; necesita de un objeto, en el caso de adquisiciones es una necesidad, que será la determinante de la configuración y de su acción posterior. Al ser el objeto del sistema, una necesidad del gobierno, esta será la esencia de la configuración del sistema, diseñándose para alcanzar objetivos definidos, siendo el primordial la satisfacción de dicha necesidad.

El análisis de sistemas, es muy utilizado en la Ciencia Política y Administración Pública, pues ha permitido el desarrollo sustancial de estas ciencias, así como ha dimensionado las líneas de demarcación contribuyendo a realizar estudios multi e interdisciplinarios, permitiendo una mejor explicación de los fenómenos políticos-administrativos.

Hablando prioritariamente de Administración Pública, podemos ver al análisis de sistemas, según Velasco:

“Además de un método de resolver problemas, es esencialmente una forma de pensar respecto al trabajo de la administración: proporciona una estructura, para visualizar factores o elementos internos y externos, integrados como un todo, una unidad coherente, es ver el bosque y no solo un árbol” (Velasco, 1970: 31).

Al aplicar en la administración pública un análisis de sistemas, es dividirla en subsistemas, los cuales suman una maquinaria compleja y, a la vez eficaz, capaz de producir resultados; con este tipo de enfoque sistémico analizar y observar cada una de las áreas administrativas de una manera más tajante y veraz, así como analizarlas, estudiarlas y perfeccionarlas.

Al integrarse a la administración pública, un enfoque sistémico, no solo se debe analizar como un eje sistematizado, sino que se deben considerar, según Velasco, otras características, entre las cuales destacan:

- Organización: Utilización de una cantidad considerable de recursos en una forma organizada.
- Creador: Originalidad e imaginación creadora de los responsables del diseño de sistemas.
- Empírico: La recopilación de datos empíricos es también una de sus partes indispensables; los hechos ocurridos en la realidad le da forma al análisis de sistemas.

- Pragmático: Es un proceso orientado hacia la acción, capacidad de implantar los sistemas y hacerlos funcionar (Velasco, 1970: 32).

En una definición consistente, según Aray, el análisis de sistemas debe ser definido como *“el estudio de los sistemas, para distinguir sus componentes y elementos separadamente y en relación al todo: o la forma en que de un todo complejo pueden ser separadas las partes que lo constituyen. Las partes son subsistemas que al ser analizadas son sistemas en sí”* (Aray, 1973: 24).

Esta definición, se puede considerar primordial, ya que, al ser el análisis de sistemas, un proceso analítico para auxiliar en la toma de decisiones, sirve para la selección de la mejor alternativa entre varias y una función de objetivo dado.

1.1.4 Modelo Básico de Sistema

Para la concepción básica de sistema, en el cual se desarrollará la investigación, se ha retomado a David Easton, el cual propone un nuevo concepto central para la Ciencia Política y la Administración Pública, “la asignación autoritaria de valores”. Concibe a la vida política como un sistema. Retomando el modelo de sistema en donde se identifican, entradas procesos salidas y retroalimentación, además del sometimiento del sistema a situaciones de tensión:

“En caso de que las partes escogidas de la vida política sean relevantes, muestran algún grado de interdependencia de tener un destino común, podemos decir que estamos ante un sistema interesante y útil para comprender el probable funcionamiento de los sistemas políticos” (Easton, 1992: 56).

Al considerar Easton en los sistemas políticos, factores como interdependencia, destino común (fines), se debe tomar en cuenta que se refleja en el mismo gobierno, traducido en sí mismo a la administración pública. Es entonces que se puede engendrar en la administración pública, sistemas, los cuales son útiles para el buen funcionamiento de los gobiernos para los ciudadanos.

Con esto Easton dice: *“nuestra tarea consistirá en establecer criterios de selección, tal como indiquen los intereses de la investigación de modo que podamos extraer una cantidad limitada de actividades de la realidad fenoménica total de la política”* (Easton, 1992: 57), a partir de esta podemos llegar a limitar nuestro sistema y entenderlo en la praxis.

Asimismo Easton sostiene que el concepto de sistema puede ser utilizado en dos sentidos diferentes; aunque relacionados entre sí:

- Puede referirse a la conducta empírica que observamos y caracterizamos como vida política, es decir, a la realidad fenoménica. Se refiere al sistema empírico o de conducta respecto al cual esperamos formular una teoría explicativa.
- Puede referirse a la serie de símbolos mediante los cuales confiamos en identificar, describir y explicar la conducta del sistema empírico. En este caso se aplica a un conjunto de ideas o teorías.

Resumiendo las ideas de Easton, se debe identificar en la Administración Pública el proceso práctico en el cual se desarrolla o desenvuelve el mismo sistema, a la vez de generar una teoría explicativa en la que se exprese como son los procedimientos para que este sistema pueda subsistir; al analizar los procedimientos del mismo sistema se genera el conjunto de ideas que da forma y consistencia al sistema a modo de generar un proceso repetitivo y retroalimentativo.

1.1.4.1 Límites Sistémicos

Los límites de los sistemas siempre serán establecidos por el investigador y de acuerdo a la naturaleza de la misma investigación, es imprescindible establecer límites sin una base sólida del sistema y debemos considerarlos como, *“límites de cierta especie que deslindan un sistema político de todo cuanto no pertenezca a él”* (Easton, 1992: 91).

Como lo menciona Easton, en la cita anterior, los límites mismos del sistema serán establecidos de acuerdo a las responsabilidades y marco de aplicación del mismo sistema; sin embargo, el concepto “límites” lleva consigo una ambigüedad adjunta, principalmente en los sistemas fenoménicos, para esto, Easton, explica:

“el problema de decidir cómo describiremos los límites de un sistema político de modo de saber qué podemos incluir o excluir con provecho...suscita la cuestión más grave aún, de si podemos seguir hablando de modo inteligible de los límites de un sistema de interacciones y de movimientos o de intercambios a través de esos límites” (Easton, 1992: 93).

Aquí se presenta una cuestión central en torno a los límites del sistema, si este interaccionará a través de sus propios mecanismos internos, o serán esos límites los cuales le serán útiles para generar interacciones que le permitan sobrevivir. En mi punto de vista ambos mecanismos son necesarios para cualquier sistema.

En sí, los límites permiten tener el objeto de estudio, así como el sistema establecido; en un panorama claro, en el cual, se puedan desarrollar resultados. Sin embargo, los límites establecidos no pueden ser del todo rígidos, ya que en especial en ciencias sociales debe existir cierta flexibilidad y hermetismo que permita la interacción con otras disciplinas y sistemas completando el desarrollo de los mismos. Configurando las fronteras espaciales o materiales del conjunto de variables que interesan.

1.1.4.2 El ambiente en los sistemas político-administrativos

Al referirse al ambiente, se debe comprender que la perspectiva básica de la Teoría General de Sistemas, se refiere al conjunto de factores, en el cual el sistema se desenvuelve, y que estos a su vez, influyen o limitan la conducta del sistema. Asimismo es del ambiente de donde provienen los insumos, y la retroalimentación, los cuales permitirán al sistema subsistir y adaptarse; es en este

punto donde el mismo evalúa los resultados arrojados al ambiente y su repercusión en este.

Para el caso de los sistemas político-administrativos, se designa con el término sistema, “...a la parte del ambiente social y físico que está fuera de los límites de un sistema político, pero dentro de la misma sociedad”, en sí el desarrollo de estos tipos de sistemas está influenciado principalmente por factores sociales, económicos y políticos (refiriéndonos al término políticos, como todos los que no atañen a nuestros sistemas de acuerdo a los límites establecidos).

Es una manera de generalizar en lo que atañe a los aspectos que caen fuera de los límites del sistema, los cuales de cierta manera pueden influir, cambiar, modificar o hasta cierto punto destruir nuestro sistema seleccionado, se puede localizar al ambiente, como un elemento crucial en el desarrollo y evolución de nuestro sistema. En el ambiente de los sistemas político-administrativos existen los siguientes componentes:

- Ambiente Extrasocietal: Es aquel sistema que comprende el ámbito internacional, y que influye de manera directa en el ambiente intrasocietal y en el mismo sistema.
- Ambiente Intrasocietal: Ambiente social y físico que está fuera de los límites de un sistema, pero dentro de la misma sociedad; este lo podemos identificar dentro de un Estado, principalmente sin trascender los límites internacionales.
- Ambiente Interno: Conjunto de factores que afectan de forma directa la conducta o los resultados del sistema.
- Ambiente externo: Conjunto de factores que afectan o influyen en la conducta del sistema en forma indirecta o en grado mínimo (Easton, 1992: 91-112).

1.1.4.3 Insumos, Entradas y/o Demandas

Los sistemas están en constante relación e intercambio con su ambiente; es en este supuesto donde nuestro sistema necesita de elementos con los cuales trabajar y desarrollar sus productos. Llamamos a insumos, entradas o demandas, como: *“los elementos que ingresan o se incorporan al sistema y que van a ser transformados, mediante un proceso...los insumos principales de todo sistema son: materia, energía e información”* (Velasco, 1970: 16).

Si bien Velasco menciona tres elementos necesarios que son sustanciales para el trabajo del sistema, es en la administración pública, donde David Easton incluye el término “Demanda” (Easton, 1992: 164), como un insumo o entrada para los sistemas de índole social; y al hablar de demandas nos refiere a las necesidades sociales traducidas en demandas para los sistemas gubernamentales en los que se influye en la política y en la administración pública.

El término demanda se refiere a que se someten los sistemas de índole social (político-administrativos) a cierta tensión causada por el excesivo volumen y diversidad de las demandas. Esta tensión se ve reflejada debido a que los sistemas no logran atenuar apropiadamente las necesidades de la sociedad, así como dar respuesta a las mismas.

Los sistemas político-administrativos pueden estar sujeto a dos tipos de tensiones procedentes de las demandas y/o insumos:

- a) *“...si sus autoridades no están en condiciones de satisfacer en cierta proporción las demandas de los miembros, o se resisten a hacerlo”* (Easton, 1992: 164). Es cuando las autoridades gubernamentales que no pueden o no quieren satisfacer las demandas de la sociedad donde corren peligro los sistemas, debido a que al no satisfacer cierto tipo de demandas, estas se irán incrementando en número y proporción para el gobierno, extendiéndose a otras áreas del estrato social. Siendo recomendable siempre en el ámbito de la administración pública delegar esas demandas

en áreas específicas, las cuales, puedan ser tratadas de una manera eficaz y eficiente.

- b) *“...la existencia de demasiadas, o bien, su diversidad y contenido; de tal índole que el conflicto que estimulan requiera de un tiempo excesivo para el proceso”* (Easton, 1992: 165). Al estar insatisfecho un gran número de demandas, se comienza un conflicto en el estrato social, lo cual muy a pesar del sistema no le hace ningún bien, sino que lo entorpece al grado de que le lleve más tiempo resolver esa demanda. Volviendo a la idea anterior, la aplicación de áreas específicas en los sistemas político-administrativos.

Los insumos y/o demandas traen consigo tensión para el sistema, y son necesarios para generar una respuesta de este para su ambiente; en estos casos los sistemas político-administrativos muchas veces carecen del tiempo suficiente para saciar todas las demandas, pero que llevadas con un buen proceso y acentuación del área de trabajo serán satisfechas de una mejor manera y en menor tiempo.

1.1.4.4 Procesador o Transformador

Para comprender cómo funciona el procesador debemos tener una concepción acerca de lo que hace centro del sistema:

“Es el elemento o conjunto de elementos que modifican o cambian el estado original de los insumos para obtener los productos o resultados...formado por, equipos, instalaciones, tecnología, estructura administrativa, normas, métodos, procedimientos; así como el caso de las organizaciones por las actitudes y aptitudes del personal que forma parte del sistema”
(Velasco, 1970: 30).

En la mayoría de los estudios respecto a la Teoría General de Sistemas se conoce al procesador como “la caja negra del sistema”, en el cual ocurre una serie de

secuencias y hasta existen subsistemas que permiten generar resultados; en otras palabras, es el componente del sistema que se encarga de convertir los insumos.

El punto central del éxito en los resultados de un sistema radica en su modo de transformación de los insumos, es el procesador un elemento crucial para el buen funcionamiento del sistema, así como para su subsistencia. También en el procesador es donde los sistemas de índole político-administrativos, radican en su proceso resaltando aspectos jurídicos, burocráticos, sociales, y del personal del mismo sistema.

Es por ello, que en esta investigación un punto central en el sistema de adquisiciones gubernamentales será el procesador del sistema; en el cual la intervención de las leyes, reglamentos, así como los aspectos económicos, gubernamentales, sociales, y del mismo personal de obras públicas influye en la respuesta del sistema y sus productos.

Es pertinente para la presente investigación, que en el elemento de procesador, se tome en cuenta en lo que dice Velasco, y que puede ser muy redituable para nuestro sistema de adquisiciones: *“es el elemento que planea, dirige y controla todos los insumos y/o el proceso”* (Velasco, 1970: 30).

El elemento regulador del procesador es necesario para la acción, tanto en la absorción de insumos y/o demandas, como para la obtención de resultados, de este depende que en el procesador se realicen los sistemas político-administrativos de una manera correcta y eficiente, controlando todas las variables que puedan surgir en el procesamiento y transformación de nuestros elementos.

Es necesario aclarar que muchas veces se pone al elemento procesador solo como una añadidura más al sistema, sin embargo, se debe dejar claro que se explicará más adelante cómo es que trabaja.

1.1.4.5 Productos o Salidas

Es después del elemento procesador, en el que ya se llevó a cabo la transformación de las entradas; que resulta en productos o salidas, considerando

para la presente investigación a los productos como obra pública en lo que respecta a los sistemas político-administrativos.

Definiendo a los productos, como *“...los componentes que resultan del proceso de transformación de las actividades y son la expresión de los objetivos de los sistemas. Al igual que los insumos pueden ser tres tipos; materia, energía e información”* (Velasco, 1970: 29).

“...desde otra perspectiva, son los intercambios entre un sistema y su ambiente. Podemos verlos como transacciones que se desplazan de aquél a este” (Easton, 1992: 175). Es el producto en sí del intercambio de lo realizado por el sistema con el ambiente, es decir lo que “arroja” el sistema a su exterior consiguiendo así parte de su objetivo o su objetivo en sí.

En los sistemas político-administrativos se consideran varios tipos de productos relacionados con nuestros sistemas, sin embargo, es necesario precisar para la investigación, los productos que de esta índole de sistemas tienen un sentido más estricto. Relacionado con la asignación autoritaria de valores, según Easton; se debe tener en claro que nuestros productos son el resultado de una asignación autoritaria de valores, en el cual existe una relación jurídica, administrativa y política.

Como ya se mencionó que si los insumos de sistema son un intercambio de información entre el sistema y su ambiente, también lo son los productos, *“Así como los insumos son un modo de organizar y comunicar al sistema político los efectos de los cambios ambientales, también lo son los productos, pero invirtiendo el proceso”* (Easton, 1992: 174).

Es así que los productos o resultados sirven para identificar la repercusión del sistema en su ambiente, modificando las circunstancias existentes en este o mantenerlas en los casos que esto aplique. Se puede resumir el término de productos y/o resultados como *“...los que modifican las circunstancias ambientales o internas del sistema, a fin de que desaparezcan las condiciones que originaron la demanda”* (Esaton, 1992: 174-175).

1.1.4.6 Realimentación

El último mecanismo que se encuentra en nuestro modelo básico de sistema, es la realimentación, la cual permite evaluar los resultados en función de los objetivos propuestos por el mismo sistema, retomando los resultados que este arroje con el fin de corregir los elementos que fallen en nuestro sistema.

“Es una función que es indispensable tener presente para comprender la naturaleza autorreguladora del sistema social. Esta función busca mantener el resultado del sistema dentro de un patrón establecido o adaptarlo a uno o más eficiente. En la realimentación una parte de la energía de la salida vuelve a la entrada”
(Bertoglio, 1991: 167).

Por lo tanto, la realimentación es el resultado que buscan los sistemas a modo de ver que estén realizando de una manera correcta sus funciones, y en el cual observen que sus productos satisfagan las demandas exigidas por el sistema. Es en sí, una autoevaluación para los sistemas, a modo de que si hay algo mal en su funcionamiento sean capaces de corregirlo y mejorarlo para subsistir, y sirva para identificar qué es lo que se les está exigiendo para llevar a cabo una acción.

En los sistemas político-administrativos se debe tener en cuenta que al existir una acción de asignación autoritaria de valores, se incluye el factor de autoridades y por lo tanto, tensión en nuestro sistema, el cual sea capaz de regularla, llevándonos a las entrañas de este tipo de sistemas en el cual deben existir mecanismos: “autorreguladores, autodirectivos de conductas” (Easton, 1992: 175).

Por lo que se debe hacer una pregunta crucial respecto a la realimentación en un sistema político-administrativo, ¿Qué es lo que contiene?; para resolver esta cuestión en relación con este tipo de sistemas debe basarse en “las autoridades”, aquellos individuos en el cual recaen responsabilidades, así como funciones especiales de acuerdo a su área de trabajo, para conocer las condiciones prevalecientes en el ambiente y en el sistemas mismo.

Para que la realimentación, sea exitosa se deben cumplir tres funciones específicas relacionadas directamente con las autoridades:

1. *“Prestar apoyo sobre las demandas expresadas*
2. *Conocer las condiciones prevalecientes en el ambiente y sistema*
3. *Conocer los efectos que ya surtieron los productos”*
(Easton, 1992: 176-177).

La responsabilidad directa en los sistemas político-administrativos de las autoridades que exista una “realimentación fructífera” en la cual exista un flujo continuo de información que vuelva a ellas, de modo que se tenga conciencia de la medida de sus productos y si se alcanzaron los objetivos del sistema:

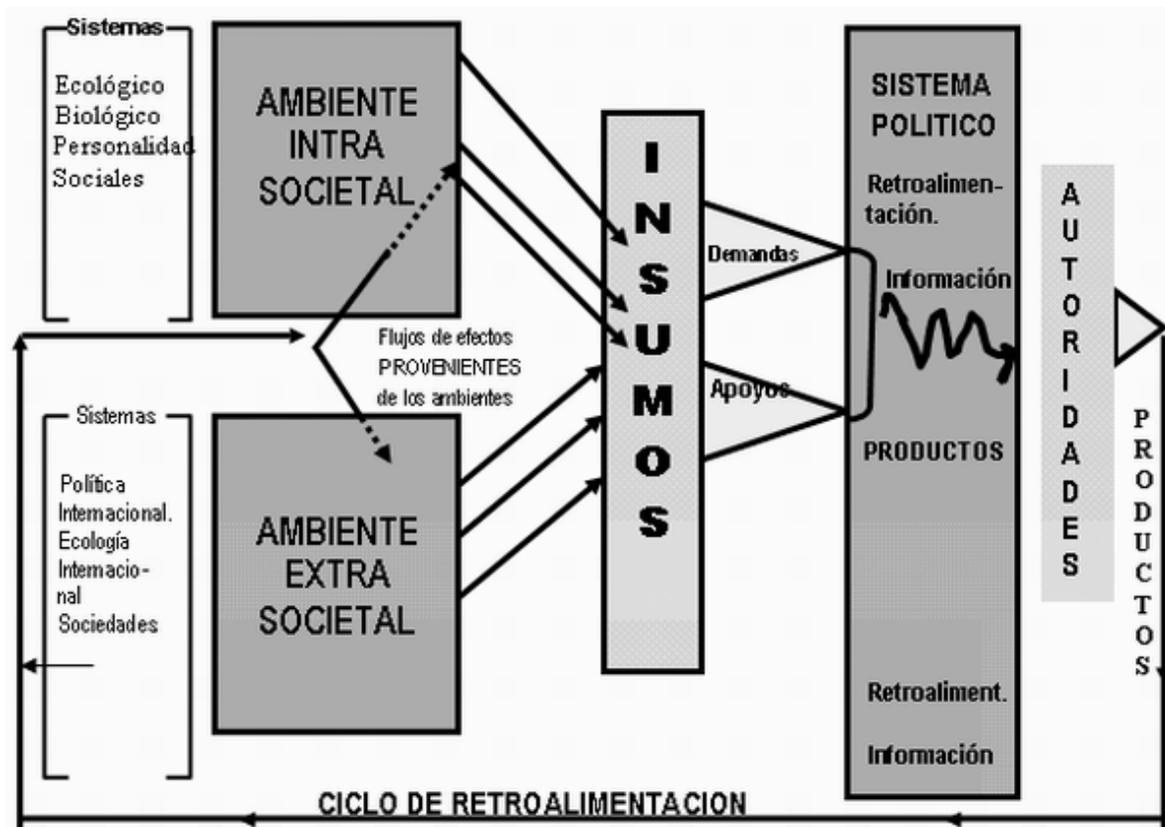
“...se debe prescindir de los objetivos específicos de las autoridades, lo importante es que para alcanzarlos debe haber un flujo de información, que les sea retransmitido” (Easton, 1992: 177).

En sí las autoridades, deben tomar en cuenta qué clase de información se va a retomar, siguiendo el círculo de realimentación, y en qué medida es exacta, errónea o distorsionada. Es responsabilidad pues de las autoridades obtener información veraz para utilizarla contribuyendo a la capacidad de resolver las demandas de una manera tajante.

1.1.4.7. Esquema Gráfico del Modelo Básico de Sistema

A continuación se observa en el diagrama 1, de una manera gráfica los elementos antes mencionados de nuestro sistema:

Diagrama 1: Modelo de sistema de respuesta dinámica



Fuente: Easton, 1992: 154

1.2 Sistema Político

Se ha establecido la base teórica respecto a la Teoría General de Sistemas en un panorama general, sin embargo, es necesario para la índole de la presente investigación especificar de qué se trata cada uno de los sistemas, los cuales se mencionaron anteriormente; así como establecer un marco general y sus bases necesarias para poder ser considerados como sistemas. En principio se tratará la cuestión, ¿Qué es un sistema político?, ¿cómo funciona?

Si bien para resolver la primera incógnita, ¿qué es un sistema político?, se debe comprender los conceptos de política, autoridad, decisiones, formas institucionales. La política comprendida desde los griegos, como el medio en el

cual se concilian los intereses públicos y colectivos; y que existe una gran diversidad de opiniones y visiones:

“...se puede reducir a la política con un común denominador: la política estudia el proceso de toma de decisiones colectivas que afecta al conjunto de la sociedad...” (Casar, 2010: 2-3).

Es en este punto, en el que se centran las decisiones; si bien en el ámbito político deben ser de carácter colectivo, público y obligatorio, las cuales permitan dar resolución a los conflictos sociales. Las decisiones políticas son obedecidas por la sociedad debido a las bases de aceptación y obediencia, en las cuales interviene la tradición, hábito y costumbre; así como la necesidad de la misma sociedad.

Para que un sistema político pueda existir y desarrollarse debe haber dos conceptos básicos, el del Estado y el de Gobierno. En el Estado y de acuerdo a las múltiples definiciones conocidas, se pueden concebir tres elementos básicos: *“Estado, incluye a un conjunto de individuos-pueblo- que habita en un territorio determinado y sobre los cuales el gobierno posee tanto el derecho para dictar la reglas de convivencia social”* (Casar, 2010: 5).

Basados en la Teoría General de Sistemas se considera como suprasistema al Estado, existiendo (en la mayoría de los Estados actuales), tres subsistemas: individuos (pueblo), territorio y gobierno. Sin embargo, no se concibe a este supra sistema como un sistema político, ya que no son suficientes estos elementos para concretarlo.

Es el subsistema de gobierno, el cual es la clave para la sustentabilidad de un sistema político; considerando al gobierno como, *“...instituciones que ostentan el poder del Estado en un momento determinado...”* (Casar, 2010: 59). En el gobierno entran dos actores importantes para un sistema político: el poder al cual se debe tomar en cuenta como la distribución de recursos para el logro de los intereses públicos y las instituciones en las que se deposita el poder político para ser comandadas por los gobernantes.

El suprasistema del Estado y a los tres subsistemas consecuentes, no se pueden considerar como un sistema político en sí; para considerarlos o definirlos aún como tal, se debe considerar lo siguiente:

“Sistema político, alude tanto a la estructura como al funcionamiento de los poderes públicos en su interacción interna y en relación con el medio –la sociedad- en el que se implantan. Sistema es así el conjunto de instituciones que se establecen para organizar los asuntos del gobierno y las relaciones que se fincan entre ellas y con la comunidad política a la que se dirigen” (Casar, 2010: 7)

Para poder tomar a un sistema político como tal, debe existir y generarse un funcionamiento entre poderes e instituciones, los cuales arrojen resultados a su medio ambiente; asimismo debe existir una dirección de las decisiones tomadas por el poder político (autoridades), a fin de que el sistema político cumpla con las necesidades exigidas por el Estado, el gobierno y la sociedad.

Para poder estudiar a los sistemas políticos, se pueden encontrar diversos métodos y enfoques, debido tanto a la diversidad de los mismos, como por la diversificación de las interacciones a su interior, por lo que se deja claro que no existe un enfoque hegemónico para abordar el estudio de los sistemas políticos.

Sin embargo, para este estudio se tomarán dos formas de abordar a los sistemas políticos, los estudios empíricos y los normativos: *“Los estudios empíricos se centran en la observación y medición de los fenómenos políticos, mientras que los fenómenos normativos se enfocan en lo que “debería ser”...” (Casar, 2010: 8).*

Se ha de considerar, que para poder llevar a cabo una investigación en un sistema político se deben tomar en cuenta las cuestiones prácticas realistas, en las cuales las interacciones de los servidores públicos son relevantes en este, y lo que debería ser apegado a la norma, debería ser para un buen funcionamiento del sistema político.

¿Pero, cómo es que la teoría general de sistemas, considera la existencia de un sistema político?; como ya se analizó a Easton; dice que de acuerdo a las funciones sustanciales de un sistema es como se va acordar su objetivo, sin embargo, en su obra: *A Systems Analysis of Political Life (1965)*, define específicamente al sistema político, como el conjunto de interacciones a través del cual se producen decisiones investidas de autoridad.

Es la existencia de una autoridad, lo que le dará el carácter de político a un sistema. Se entiende por autoridad a los individuos que trabajan en el gobierno y las instituciones de este; por ende al existir la acción de autoridades en la influencia del interior del sistema, es cuando se considerará político. Para tener una definición más clara, se analizarán los siguientes tres elementos:

1. *“Las Autoridades: personas que ostentan los cargos públicos y tienen la autoridad y capacidad para imponer lo que se denomina las asignaciones imperativas de valor.*
2. *Las normas e instituciones a través de las cuales procesan las decisiones.*
3. *La sociedad o comunidad política, construida por el conjunto de ciudadanos sometido a las decisiones y acciones de las autoridades pero que participa y de ellas mediante sus demandas y apoyos” (Easton, 1965: 125).*

Estos tres elementos conjugados e interrelacionados proporcionan el carácter de un sistema político estructurado. Poniendo a la sociedad como generadora de demandas, que se expresan hacia el gobierno de manera articulada, y una vez que esas demandas llegan al gobierno se transforman en políticas públicas que buscan ser aprobadas en beneficio de esa sociedad:

“El concepto y análisis del sistema político subyace entonces la idea central de un conjunto interrelacionado, entre demandas, decisiones e instituciones y entre las instituciones mismas” (Almond y Powell, 1988: 65).

La diferencia sustancial de un sistema político, con otro tipo de sistemas radica ahí, en la resolución de necesidades de cierto estrato de la sociedad, en el cual se tenga una necesidad que debe ser satisfecha por el gobierno y sus instituciones; con ello, los representantes de la sociedad (senadores, diputados, presidentes, regidores, etc.) transforman esas necesidades en políticas públicas por medio de acciones legislativas o administrativas; en resolución siempre en las necesidades de la población que representan.

1.3 Sistema Administrativo Público

Este apartado, se enfoca en una idea central; entre la política y la administración pública, por un lado, no existe una dicotomía y por el otro, tampoco son excluyentes; ambas disciplinas se complementan una a la otra, ya que son dos aspectos de un mismo sistema: el gobierno. No obstante para el presente estudio se separan ambas ciencias con el fin de conocer detalladamente las diferencias y semejanzas de ambos sistemas.

Con la aclaración anterior y para tener una mejor perspectiva de qué es el sistema administrativo público, se contempla que este sistema es parte de dos sistemas mayores; el primero engloba a la administración pública, es el sistema político (Estado); mientras que el segundo es un supra sistema mayor que encierra a ambos sistemas e influye en ellos denominado como “sistema global” o mejor conocido como el ámbito internacional. Sin embargo, se abocará únicamente a definir y aclarar lo que es un sistema administrativo público.

¿Cómo se puede definir a la administración pública?, Jiménez, da una definición que se adecua a una visión paradigmática de la TGS:

“...La administración pública es el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y de procedimientos administrativos, de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales de cada hombre, de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa particular superable a otras más elevadas en términos de satisfacción para todos ellos” (Jiménez, 1971: 23).

Por lo que la tarea primordial de la administración pública es generar cambios en los estratos sociales donde se desenvuelve, con el fin de que a través de sus instituciones y herramientas de las que se le ha provisto mejore la situación social de un país, un estado, o de un municipio; elevando la dignificación de los individuos, así como mejorando los estándares de vida de su población propiamente dicha. Woodrow Wilson señala lo siguiente:

“...el objeto de estudio de la administración pública, es descubrir, en primer lugar lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente, y en segundo, cómo ha de hacerlo con la mayor eficacia posible y con el menor gasto, tanto de dinero como de energía...la administración es la parte más visible del gobierno...” (Aray; 1973: 45).

Al poner énfasis en el “cómo” es que la administración pública realiza sus acciones, dejando de un lado el “qué” hace el gobierno para resolver sus demandas; esto con el fin de cumplir con las de los pobladores. Siendo la administración pública la parte palpable del gobierno, donde se focaliza la acción y determinación de este.

Entonces, observando a la administración pública como un sistema, se puede decir que en sí, el sistema administrativo público es comparable con un sistema de entrada-salida, como el mencionado y ejemplificado anteriormente. A continuación se especifica cada función de estos elementos para una mayor comprensión del sistema:

- **Medio ambiente:** se localizan todos los factores sociales, políticos, económicos y culturales del espacio donde se desenvuelve, estos a su vez, presentan problemáticas o limitaciones al sistema administrativo en la fijación de sus metas, por lo tanto, se ha de considerar que son un estímulo y a la vez un obstáculo a la resolución de problemas.
- **Insumos o entradas:** comprendidas como las bases legales, políticas y administrativas de las demandas, además de los recursos humanos, económicos y materiales que se asignan para la funcionalidad del sistema.
- **Unidad de conversión:** deben ser catalogados, la organización (forma existente al interior del sistema), sus procedimientos y métodos para llevar a cabo acciones y las capacidades de los recursos humanos respecto a experiencias y habilidades.
- **Mecanismo regulador:** enfocado principalmente a la actividad de planeación, dirección y control de todas las actividades del sistema a través de un medio jerárquico. Por lo regular la jerarquía en estos sistemas se da de una manera horizontal, estableciendo objetivos y políticas generales.
- **Productos o resultados:** Son los medios tangibles y diversos que el sistema arroja a su medio ambiente para satisfacer la necesidades de la sociedad donde se desenvuelve; un ejemplo claro y que sirve para la presente investigación puede ser la obra pública.
- **Retroalimentación:** El sistema mide el grado de satisfacción de la sociedad respecto a sus resultados como sistema, es decir, se han logrado los bienes y servicios que necesita la comunidad (Sharkansky, 1972: 13).

Sin embargo, en su operación, este sistema debe tomar en cuenta factores como: medio ambiente, elementos que influyan en el proceso de conversión de las

demandas, calidad de bienes y servicios, así como la forma en que son satisfechas las necesidades de la población donde se desenvuelve. Adaptando al sistema funciones de producción, así como de mecánica:

“Aislamos en ella, dos eslabones como centro del análisis: el terminal, de los fines últimos de la acción pública y el intermedio, de la entidad u organismo público individualizable que utiliza medios de distinta naturaleza para producir sus fines institucionales”
(Jiménez, 1970: 22).

Así, el fin mismo del sistema administrativo público, es la acción pública en el estrato poblacional y cómo este da resultados congruentes, tomando como intermedio a las instituciones, que en nuestro caso sería la caja negra por lo que las demandas de la población, son transformadas. Siendo el poder público el provisor de los fines últimos del sistema, en el cual los organismos institucionales transforman las demandas de acuerdo a las necesidades específicas a las que se abocan.

1.4 Sistema Organizacional

La aplicabilidad de la teoría general de sistemas es tan basta que consecuentemente se pueden encontrar sistemas en todas partes, la organización como tal no es una excepción; la aplicación del enfoque sistémico a la organización debe partir según Velasco de tres supuestos:

“a) Se conocen las teorías tradicionales sobre la organización.

b) Que se manejan los conceptos y el instrumental básico de Enfoque de Sistemas y la Teoría General de Sistemas.

c) Que para establecer los modelos de estructura organizacional en base al Enfoque de Sistemas, es

preciso conceptualizar, un una primera instancia, a la organización como un sistema.” (Velasco, 1970: 59).

Para poder estructurar y generar un puente entre la organización y la TGS, se debe comprender que cada una es una corriente diferente que, congeniadas en una sola estructura funcional, hasta cierto punto, existirá una gran similitud entre los conceptos.

Un sistema como ya se mencionó es un conjunto de elementos interrelacionados y/o interdependientes, los cuales forman en su conjunto una unidad coherente con un objetivo en común; mientras que se puede definir a la organización como una agrupación social cuyos integrantes se relacionan y, coordinan sus esfuerzos por objetivos comunes. Es en estas similitudes de conceptos se puede localizar:

“...caracterizar a las organizaciones como sistemas, las cuales están formadas por varios subsistemas interrelacionados y a su vez pertenecen a un sistema mayor o medio ambiente, en el que se desenvuelven y actúan” (Velasco, 1970: 59).

Esta idea primordial que aporta Velasco, es central para el desarrollo de la investigación, si se añade a los sistemas administrativos, se puede encontrar la estructura básica del sistema a construir en el siguiente capítulo. Teniendo en cuenta que son necesarios actores (individuos, autoridad, seres humanos), instituciones funcionalistas con una organización y una administración y, un estrato social con una necesidad.

Al enfocar las organizaciones específicamente a la sociedad, estas, ya vistas como sistemas se destinan a satisfacer las necesidades poblacionales en las que se desenvuelven y teniendo que rendir cuentas a estas. Ahora la única meta no debe ser satisfacer las necesidades poblacionales, sino que la misma organización debe buscar su desarrollo como sistema en el cual se pueda adaptar, desarrollar y crecer de modo que se beneficie y aplique a un estrato mayor de su universo.

Una de las críticas más válidas respecto a los sistemas organizacionales, es la del enfoque en las metas, para esto se cita lo siguiente:

“...los miembros de una organización nunca consideran como guía de su conducta a las metas formales establecidas, y que por otra parte, las metas informales son vagas e imprecisas...es más conveniente considerar a la organización como un sistema que tiene múltiples objetivos por cumplir y diversas necesidades por cumplir...” (Silverman, 1975: 46).

Debemos considerar que en los sistemas organizacionales existen individuos pensantes, los cuales a partir de sus propias decisiones le dan un rumbo a la misma organización fuera del marco normativo y administrativo; sin embargo, los individuos no se pueden salir del todo de este marco normativo, ya que este debe ser imperante para alcanzar las metas de dichas organizaciones; siendo claros que:

“Las organizaciones al considerarlas como un sistema tienen una conducta propia y diferente a la de sus integrantes, por lo que es posible atribuir acciones tanto a las organizaciones como a sus miembros” (Velasco, 1970: 60).

Pero ¿cómo podemos considerar la existencia de un sistema organizacional?, si bien, no tiene características específicas ni inamovibles igual que los sistemas políticos y administrativos, sí podemos encontrar ciertos aspectos relevantes los cuales sean más fácil de indentificar.

En primer lugar, un sistema organizacional, siempre será un sistema abierto con su medio ambiente, ya que este necesita una amplia recepción de sus entradas, así como de los resultados que proporciona para lograr un buen funcionamiento. Al ser sistemas abiertos será obvio que aporten algo a su medio ambiente (energía, materia, información):

“Las organizaciones, deben tomar renovada provisión de insumos y otras entidades, de la gente o del ambiente físico, ya que ninguna estructura social es autosuficiente...” (Velasco, 1970: 61).

Al tratar con organizaciones de índole social, estas deben estar en un constante flujo, en el cual no se pueden detener o condicionar a un proceso de tiempo largo, sino que este tipo de sistemas debe estar en constante movimiento para poder interactuar con el medio ambiente.

Al ser los individuos un punto central en este tipo de sistemas, la parte fundamental de estos serán las actividades que desempeñen. La coordinación y racionalidad de estos con los marcos legales y administrativos son sustanciales para un buen funcionamiento, así como para la formación de una buena estructura.

Organizaciones de índole social son con las cuales se trabajará y existiendo individuos interactuantes en ellas, es necesario que exista una jerarquía respecto a la organización y delegación de labores dentro de la misma organización; con ello se localizarán subsistemas, así como grados de autoridad y responsabilidad.

Para finalizar, y una de las características sustanciales que se deben tomar en cuenta para identificar sistemas de esta índole, es la acción de entropía¹ negativa; siendo esta característica la cual los dota de su adaptabilidad para crecer y desarrollarse en su medio ambiente; teniendo en cuenta que estos son sistemas creados siempre por el hombre, y los cuales se adecuan a las necesidades o requerimientos del mismo.

¹ El término entropía es para referirse a la tendencia natural de los sistemas hacia el caos y la indeterminación.

Capítulo 2

Las adquisiciones gubernamentales

En el capítulo anterior, se ha establecido el marco referencial y la base teórica en la cual se desarrolló la presente investigación (Teoría General de Sistemas). Además de esto se analizó la forma básica de sistema en que se generarán los sistemas de adquisiciones gubernamentales. A su vez, se establecen los tres suprasistemas los cuales influyen en el sistema, de adquisiciones gubernamentales y como estos serán determinantes para el desarrollo del sistema.

Se debe comprender a las adquisiciones gubernamentales, como aquellas compras del gobierno, a través de la administración pública, para cualquier ámbito, ya sea para beneficio de los ciudadanos o para trabajar. Se puede poner de ejemplo: se generará una adquisición (compra) de papelería para poder crear escritos y actas; otro ejemplo y en el que se basa el estudio es para la creación de obra pública, es decir, el gobierno contratará a un empresa privada para la creación de una obra pública; se le considera adquisición, porque el gobierno está comprando los servicios de la empresa para un bien público.

En el presente capítulo, se da forma y desarrollo al sistema de adquisiciones, a fin de considerar aspectos fundamentales de estas y comprender los procesos internos que llevan las compras del Estado.

Con estos se establece en que consisten las compras del Estado, y a su vez de la clasificación de los sistemas respecto a los recursos que se necesitan, el sistema legal influyente directo en las adquisiciones; enfocándose primordialmente a los recursos materiales ya que el objetivo de la investigación es desarrollar y explicar el proceso de adquisiciones, la razón de seleccionar obra pública se debe a qué es lo más palpable y visible de la administración pública, respecto a resultados hacia la población.

2.1 Recursos Materiales

Como primera instancia y para poder entender todas las cuestiones concernientes a los adquirentes gubernamentales, se debe comprender y analizar el concepto de recursos, a su vez, y con la debida clasificación se analizará el término más específico de recursos materiales propiamente dicho.

En Ciencia Política y Administración Pública, escuchamos y leemos acerca de la optimización de recursos, del buen manejo de estos y de mejorar su calidad, pero en sí, ¿comprendemos a que se refiere el término “recurso”?; en una definición clara, y no muy extenuante; debido a que no se indagará mucho en el tema, se puede concebir al concepto recurso como:

“...los medios humanos, materiales, técnicos, financieros, institucionales de que se vale a sí misma una sociedad para afrontar a las necesidades de sus individuos, grupos y comunidades, en cuanto integrantes de ella” (De la Heras, 1986: 30).

Al comprender los “medios”, como el conjunto de: seres humanos, bienes materiales, económicos y técnicos (tecnología principalmente), por los cuales, y desde un punto de vista público, se valdrán las instituciones y organizaciones gubernamentales para poder llegar a sus metas y objetivos. Siendo estos recursos un valor instrumental, al interior de las instituciones, constituyéndose en los insumos necesarios para que las instituciones puedan trabajar.

Se pueden localizar varias clasificaciones y sistemas de recursos, sin embargo la que concierne para la investigación la estableció Kisnerman, focalizando cinco ramas principales de recursos:

- a) **Recursos Naturales:** establecidos primordialmente, como suelos, petróleo, agua, flora, etcétera; es decir, todo aquello que nos brinda la naturaleza y que aún no es modificado, “...recursos de mayor

trascendencia para la economía y para determinar indicadores de desarrollo económico”.

- b) **Recursos materiales:** generalmente son la transformación de los recursos naturales en busca de un fin y/o satisfacción del ser humano, desde el punto de vista social, pueden ser considerados como, *“...aquellos que constituyen la infraestructura y los equipamientos básicos del Estado, son orientados a satisfacer los fines últimos de la sociedad, tales como: vías de comunicación, transporte, servicios públicos, alumbrado, infraestructura básica y equipamientos colectivos”.*
- c) **Recursos Técnicos:** son los instrumentos a través de los cuales, media la organización y el objeto del trabajo para conseguir un producto, *“se puede clasificar en tangibles (computadora, encuestas, materiales visuales, etcétera), e intangibles (conjunto de técnicas de trabajo en cualquiera de las disciplinas sociales y físicas)”.*
- d) **Recursos Financieros:** todo lo relacionado con los aspectos económicos, tanto a nivel macro como micro, precisamente para la administración pública podemos decir: *“...conjunto de medidas económicas y presupuestarias de que dispone la administración para afrontar las actuaciones previstas con base en las necesidades analizadas...”*
- e) **Recursos Humanos:** como se mencionó anteriormente, se le denomina recursos humanos a los seres humanos en sí, y el trabajo que generan para la organización en busca de las metas, y específicamente pueden ser catalogados como, *“el conjunto de población real o potencialmente requerida para la ejecución de un plan o proyecto de intervención”* (Kisnerman, 1984: 36).

Una vez hecha la clasificación de recursos y habiendo indagado de forma explícita de que trata cada uno de estos, hay que abocarse a ampliar el término de recursos materiales, ya que para fines de la investigación es necesario aumentar el nivel de comprensión así como de utilización. Para el concepto de recursos materiales se puede referir como:

“...al conjunto de locales y materia prima que requiere una organización en un momento dado, en el lugar convenido, y en la calidad, cantidad y tipo requeridos, para la realización de sus fines...” (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: 57).

Por lo que los recursos materiales, para las instituciones y organizaciones gubernamentales representan la materia prima para poder trabajar, y desarrollar los fines impuestos. Incluyéndose criterios respecto a su calidad, su cantidad y clasificación, y en mi punto de vista aumentado su óptimo rendimiento. Encauzados a otra perspectiva de la utilización de los recursos materiales, pueden ser definidos:

“...el patrimonio de la institución y están constituidos por los bienes muebles e inmuebles y de consumo que hacen factible la operación de la misma. El elemento de apoyo para la consecución de las metas y objetivos de la administración pública” (Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas, 1981: 42).

En ambas definiciones, el fin último de estas es el uso eficiente de los recursos materiales, cumpliendo con los objetivos de las organizaciones y por ende los del Gobierno y el Estado. Y observar dichos recursos, como la materia prima necesaria para que el gobierno trabaje en la generación de mejores condiciones para su población; no solo se observa la adquisición y generación de estos, sino que también se hace un análisis completo acerca de su calidad y potencialidad para su uso en las labores gubernamentales.

2.1.1 El poder de compra del Estado

Para poder comenzar y comprender a qué nos referimos con adquisiciones gubernamentales, así como su importancia, se debe introducir en dos rangos primordiales en lo que respecta al gasto público y el poder de compra del Estado.

En el logro de metas y objetivos del sistema del Estado, el objetivo primordial es la satisfacción de necesidades de la sociedad. El Estado a través de sus órganos de gobierno (instituciones) y sus marcos legales se logran estos objetivos. Las compras gubernamentales son uno de los mayores exponentes respecto a gastos económicos a nivel global.

En el caso de México, y de acuerdo con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las compras gubernamentales representan un gasto público extraordinario, por mencionar un ejemplo: *“en el año 2000 se gastaron 20 mil millones de dólares en compras y obras públicas”* (García, 2001: 17). Sin embargo, a pesar de la extraordinaria rama de la administración pública que esto representa, no se han desarrollado los suficientes estudios para poder estudiar estos procesos.

“...las compras se consideran como una tarea de menos importancia delegada a los niveles jerárquicos inferiores en la estructura administrativa. Hoy se reevalúa la función de adquisiciones porque se reconoce el impacto que tiene en la economía y por su calidad de instrumento para orientar los procesos de industrialización y de comercialización.” (Pichardo, 1984: 47).

En la cita anterior, el maestro Pichardo, aclara una idea relevante, al considerar a las compras del Estado como un instrumento el cual fomente el desarrollo del país hacia una mejor calidad de vida para sus pobladores, además de un desarrollo a un nivel más globalizado. Aunado a eso menciona otra idea relevante, la delegación de estos instrumentos a los niveles jerárquicos inferiores, que en el caso mexicano serían los municipios; sin embargo, se debe tomar en cuenta que esta delegación a los niveles inferiores es algo positivo, ya que estos son los que están más cerca de la población y pueden escuchar y atender mejor las necesidades primordiales de los pobladores.

Se debe comprender pues al poder de compra del Estado como una herramienta, que a través del Gasto Público, desarrollará las funciones públicas y con fines de satisfacción de las necesidades poblacionales. De acuerdo a la magnitud de comprar de cada Estado puede evidenciar la importancia estratégica que tienen sus programas y obras públicas, y a su vez, su desarrollo administrativo público y general.

Así, a través del gasto público se puede identificar la adecuada realización de las metas del Estado, así como de las funciones de las mismas instituciones encargadas de este ramo. Siempre buscando la optimización de recursos y el mejoramiento de eficacia y eficiencia respecto al actuar del gobierno en su población.

2.1.2 La Administración de los recursos materiales por parte del Estado

Es comprensible que en el mundo globalizado que vivimos, hoy en día, los países en vías de desarrollo tengan que atener a las organizaciones internacionales, con el fin de tener una moderna administración pública, así como mantenerse a la vanguardia con las potencias mundiales. México no es la excepción y, es a través del poder ejecutivo federal y sus secretarías, que se busca el logro de resultados del sistema, siguiendo factores clave para el desarrollo del país: estructura organizacional, capital humano, procesos productivos, comunicación e información, productos y servicios, etcétera:

“...México... celebrando tratados internacionales multilaterales y bilaterales ha promovido la modernización del aparato gubernamental, de manera que, de una u otra forma se han signado compromisos de muy variada índole para incorporar tecnologías intermedias adecuada y de punta...” (OCDE, 2001).

Con lo anterior, se debe identificar que debido a las presiones de la internacionalización, globalización y directamente de los organismos

internacionales, México ha tenido que modificar su aparato administrativo replanteando sus propósitos y fines:

“Su metodología ha pasado de la fase ensayo y error a la de una disciplina metódica, desde el punto de vista epistemológico, con un acervo orientado y sistematizado de conocimientos, en constante aumento así como las experiencias inherentes.” (Enríquez, 2002: 59).

Al existir un método en sí para la administración pública, se pueden sistematizar y generar conocimientos veraces acerca de sus procedimientos y formas de actuar; para el sistema de recursos materiales, la finalidad de estos métodos es generar que estas funciones sirvan al país pero principalmente a los ciudadanos a través de los resultados esperados y fijados. Generando procedimientos administrativos en función de que las funciones administrativas sean ejecutadas con el debido cuidado y observancia, siempre apegados a derecho y procedimientos administrativos establecidos.

El aparato estatal establece un sistema en el cual se regularice la administración de recursos materiales para optimizar su rendimiento y evitar pérdidas, este articulado con todas las dependencias existentes, generando la importancia que merecen este tipo de recursos en la administración pública, los cuales en su fin llevan la prestación de servicios y construcción de obra pública. En la administración de recursos materiales podemos encontrar los siguientes subsistemas:

- I. **Planeación, programación y presupuestario:** Como en todas las áreas de la administración pública se requiere una planeación del actuar, una programación respecto a tiempo de las metas y un presupuesto de gastos en el área específica. Estableciendo los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo con una calendarización.

- II. **Adquisiciones, arrendamientos y servicios:** Subsistema que interesa más para la presente investigación y que se centrará en una forma resumida; son los procesos de compra y contratación por los cuales se vale el Estado para poder llegar a sus metas:

“Su función primordial es identificar las etapas a través de las cuales se desarrollan los procedimientos de compra y contratación de servicios que requiere el sector público para cumplir con los objetivos programáticos y de operación, así como del incremento del patrimonio institucional” (OCDE, 1998; 14).

- III. **Almacenes, inventarios y destino final:** Se encarga primordialmente del resguardo y asignación de los bienes del Estado, así como mantener un control exacto de donde se localizan los bienes, además de su uso y destino adecuado.

- IV. **Servicios Generales:** Enfocado a la prestación de servicios públicos, en los cuales se focalice la calidad de los servicios, así como su correcto uso. Este subsistema se encarga de diversos servicios, dependiendo el área administrativa en el que se localice.

- V. **Obra pública:** Es la parte más palpable y visible de la administración pública para la población, es el punto en el cual observan y evalúan si el gobierno está trabajando y cómo lo está haciendo:

“establecer el marco general para llevar a cabo la contratación en el sector público de la ejecución de trabajos consistentes en la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación y demolición de bienes.” (OCDE, 1998; 16).

- VI. **Seguros y fianzas:** Subsistema que se encarga de los mecanismos que auxilien al Estado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores y contratistas, para que la obra, servicio y/o materiales, sean

garantizados por un periodo, con el fin de proteger los intereses del gobierno y se cumplan sus metas.

- VII. **Control, evaluación:** en este subsistema se localizan los instrumentos por los cuales la administración pública integra la información de los demás subsistemas evaluando, fallas, avances y retrocesos.
- VIII. **Medición:** Establece también mecanismos correctivos para mejorar los servicios, tanto al interior de la administración, como los resultados arrojados a la población, y el grado de cumplimiento de las metas del gobierno. (OCDE, Recomendaciones para la Optimización de Recursos, 1998).

Es a través de los anteriores subsistemas, que la administración de recursos materiales funciona y se desenvuelve, para el buen funcionamiento de la administración pública al interior, proveyéndola de los materiales necesarios para laborar y evaluar su desempeño, y al exterior generando obras públicas y resultados para con la población a fin de satisfacer sus necesidades. Es importante resaltar que para nuestra investigación, interesa primordialmente los subsistemas de planeación programación y desarrollo, adquisiciones, obra pública y de control y evaluación. Esto con el fin de focalizar los puntos primordiales de la investigación, así como de los resultados obtenidos.

2.2 El sistema de adquisiciones gubernamentales

2.2.1 Marco Jurídico

Con el marco jurídico se hace referencia primordialmente a las leyes, las cuales regulan al Estado, al gobierno y por ende a la administración pública. Al aplicar el marco legal dentro de los procesos de la administración pública; su primordial objetivo es regular la organización de la administración pública, y su competencia en el área en que se desarrolle. A continuación se hará solo un análisis breve, analítico y explicativo acerca del sistema legal, ya que rodea a los recursos materiales y a las adquisiciones gubernamentales; no se indagará demasiado en estas, pues son un aspecto complementario debido a que la condición primordial

de la investigación hace referencia al proceso administrativo propio de las licitaciones y su sistema de funcionamiento.

2.2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Como es de entenderse la Constitución Política es aquella que constituye las bases legales y la organización de cada Estado, respecto a su forma de funcionamiento, para el caso mexicano y específicamente para el uso de los recursos materiales y las adquisiciones gubernamentales, es el artículo 134 constitucional de la Carta Magna el que regula estas funciones. En primera instancia se hace referencia al artículo original de la Constitución Política Mexicana 1927:

“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”. (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1990: 402).

En dicho artículo se observa que no existe un acuerdo legal específico que regularice a los sistemas tanto de recursos materiales como a los de las adquisiciones del Estado mexicano; el proceso de fortalecimiento de esta área del Estado se concretó mediante la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982, en el cual se amplía, especifica y se dan los procedimientos correspondientes administrativamente para poder tratar las adquisiciones gubernamentales en un marco más específico, a continuación se escribe el texto constitucional del mandato del artículo 134 vigente:

“Lo recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia

y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o 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 son idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134).

La Constitución Política es la que establece las bases primordiales para las adquisiciones gubernamentales, a su vez, fundamenta para los funcionarios públicos, estándares de eficacia, eficiencia y honradez, ante las adquisiciones gubernamentales y las generaciones de contratos específicamente para obras públicas. Sin embargo, algo criticable para el artículo constitucional, es que toma

en cuenta a la federación, los estados y las entidades paraestatales, pero en ningún momento se considera la acción del municipio.

Y hacemos referencia concretamente de los municipios, debido a que la acción del gobierno, el uso de los recursos materiales provenientes de las cuentas públicas, además de la obra pública generada, son responsabilidad directa del municipio; también la observancia del buen actuar de las empresas contratadas y la obra pública respecto a la calidad, tiempo, eficiencia y eficacia de las mismas. Dejando al municipio del lado, este pierde autonomía dependiendo directamente de los recursos económicos, tanto de la Federación como del Estado, manteniéndolo atado en su actuar y teniendo que rendir cuentas directas, a estas dos figuras.

Si bien, la Constitución establece, solo de manera pasajera y breve, lo concerniente a los recursos materiales, de las adquisiciones y la obra pública; surgen ciertas leyes, que se encargarán de los aspectos específicos relacionados con esta materia, y las cuales aclararán los procedimientos y cuestiones legales que se deben seguir para cumplir con los lineamientos de eficacia, eficiencia y honradez que establece la Constitución.

2.2.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Estatal

Esta ley da las bases de la organización de la administración pública, y en la que se delegan las atribuciones respecto a la división y delegación del trabajo y responsabilidades del gobierno, respecto al área de trabajo específicamente.

Siendo de suma importancia, ya que para que el sistema de adquisiciones y en general toda la administración pública, necesita las delegaciones específicas a cada área de trabajo burocrática, con el fin de que se desarrolle de una manera más eficaz y eficiente sus tareas correspondientes, saciando las demandas de los pobladores.

2.2.1.3. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal y Estatal

Esta ley regula y norma lo específico a las cuestiones económicas, referentes a presupuesto, contabilidad gubernamental y el gasto público, vinculando todo con

los aspectos de adquisiciones y gasto en recursos materiales, así como las responsabilidades que se realizan en las áreas específicas de toda obra pública.

Para poder llevar a cabo las adquisiciones y por ende la obra pública, en primera instancia tiene que existir el aspecto presupuestario, previendo el gasto público y si es posible llevar a cabo la obra, siendo los conceptos de contabilidad y gasto público la asignación de recursos económicos; con esto esta ley genera un gasto responsable de los recursos públicos, y a la vez, un uso responsable al momento de crear la obra pública.

2.2.1.4 Ley de Planeación

Esta ley tiene como objetivo primordial regular las normas básicas y principios conforme a los aspectos de planeación en la generación de acciones públicas a beneficio de la población. A su vez, busca encauzar en función el desarrollo de las adquisiciones y obras públicas, las actividades de la administración pública, buscando cumplir las metas de esta.

Para poder llevar a cabo cualquier acción del gobierno, es necesario que exista la planeación, tanto previa como posterior a la acción de creación, ya sea de obra pública, de adquisiciones o de cualquier otro aspecto presupuestario; esto tiene como objetivo primordial: prever cualquier problema que pueda surgir en la acción del gobierno, así como cumplir los objetivos deseados.

2.2.1.5 Ley General de Deuda Pública

Fundamenta el establecimiento de las obligaciones del gobierno, respecto al pago de sus adeudos, dejando claro que la deuda pública está constituida por las obligaciones del pasivo, directas o contingentes de financiamiento, con cargo a los respectivos poderes de la unión, estados, municipios, paraestatales y demás dependencias gubernamentales.

Para poder llevar a cabo alguna adquisición, se debe tener claro que existe una regulación en cuanto el gasto excesivo de alguna deuda que se pueda adquirir en cualquier ámbito de gobierno, con esto, esta ley evita la desviación de recursos,

así como el mal manejo de los recursos ya obtenidos, poniendo limitantes al gobierno en el momento de pedir algún préstamo.

2.2.1.6 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)

Es una de las leyes que más interesa para la presente tesis, la cual regula los aspectos específicos respecto a planeación, programación, presupuestación, contratación, control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como los servicios públicos que ofrece.

Esta ley es la que regula en su mayoría, a todo nuestro sistema de adquisiciones desde el aspecto presupuestario, hasta el resultado de la obra, en la cual se hayan cumplido todas las cláusulas de contrato, así como de ambas partes la del licitante y licitador. A su vez, regula las acciones de los servidores públicos a cargo de la adquisición, con el fin de que se haga buen uso de los recursos y se cumplan los objetivos planteados.

2.2.1.7 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas

Tiene como propósito regular el resultado de nuestro sistema de adquisiciones gubernamentales. Además de controlar lo relacionado con las obras públicas, así como la ejecución de estas y las acciones que se encaminen a la generación de las mismas.

Siendo de suma importancia, principalmente encaminada, al uso de los recursos aprobados, de los cuales los servidores públicos y las empresas son responsables; a su vez, supervisa la calidad y precio de materiales utilizados en las obras.

2.2.1.8 Ley General de Bienes Nacionales

Su objetivo es la regulación, mantenimiento y enajenación de los bienes del Estado, a fin de que este conserve su patrimonio, así como los funcionarios

públicos realicen el uso adecuado de estos, tanto en su gasto como en su preservación. Esta ley divide a los bienes en dominio público y privado de la Federación.

La regulación de los terrenos de la nación es indispensable para el sistema de adquirentes, primordialmente para carreteras, puentes y caminos, así como las acciones ecológicas en playas, bosques, reservas naturales, etcétera. El buen uso por parte de los servidores públicos, y su aprovechamiento es esencial para cualquier obra pública.

2.2.1.9. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Tiene como tentativa directa e indiscutible la regulación del título cuarto de la Constitución Política Mexicana, en el cual se les exige a los servidores públicos actuar con responsabilidad, cumplir con sus obligaciones, llevar las sanciones correspondientes que produzcan un juicio a los servidores públicos; además su registro patrimonial de bienes y la procedencia de estos.

En sí las leyes antes mencionadas, si bien no se indaga en los artículos correspondientes, asimismo en especificaciones, permite tener un panorama más amplio acerca del marco normativo relacionado con las adquisiciones gubernamentales y los recursos materiales correspondientes. Muestra el sistema normativo que regirá al sistema de adquisiciones, sin embargo, y como ya se mencionó con anterioridad no nos centraremos en el marco legal, sino en el administrativo correspondiente al mismo proceso que se origina.

2.2.2. Fase previa de las adquisiciones gubernamentales

En las cuestiones respecto a las adquisiciones gubernamentales se debe considerar una base previa fundamental en el desarrollo correcto de estas. Fase que se divide en tres temas subsecuentes, los cuales serán tratados para fines de la presente investigación de manera puramente enunciativa, para aclarar lo subsecuente y lo inicial de las adquisiciones gubernamentales.

2.2.2.1 Planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 señala que el Estado es el responsable de planear, conducir y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general. Por lo que dicho artículo establece una cultura en la forma de organización gubernamental y administrativa, para realizar las actividades y programas, sin estipular cómo llevarlas a cabo.

En el artículo 26 de la Carta Magna determina la obligación del mismo Estado mexicano de organizar un “Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Ahora bien, tomando a la planeación como agente primordial en la agenda del gobierno y la administración pública, tiende a considerar la participación de los sectores sociales de acuerdo a sus necesidades prioritarias, recogiendo sus demandas y organizándolas de acuerdo a los sectores representativos de la población, transformando la realidad del país para la mejora de este, claro, apegado siempre a las leyes establecidas dentro del mismo Estado mexicano.

Con esto y al mencionar a la planeación como uno de los factores determinantes para la fase previa de las adquisiciones gubernamentales, primordialmente a la administración de recursos materiales y por ende a la obra pública; también sirve como un marco de elaboración e instrumentación que se desarrolla a través del nombre general para los tres niveles de gobierno como: Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, basado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

La LAASSP tiene como objetivo primordial la regulación de las acciones relativas a la planeación de adquisiciones de la administración pública, así como establecer a las dependencias las cuatro vertientes apegadas a la misma planeación: **obligatoria** (para las dependencias); **coordinación** (acciones para la consecución de objetivos); **concentración** (contratos y acciones); **inducción** (acción de los sectores de la sociedad). La planeación para la presente investigación sirve

primordialmente para la prevención de los procesos administrativos que consecuentemente engendrarán la acción de la obra pública.

2.2.2.2. Programación

Después de planear en la agenda de la administración pública las obras y la destinación de recursos materiales; lo siguiente es programar en tiempo y espacio el proceder de estos. La programación es el método en el cual se definen los tiempos, metas, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de las organizaciones públicas a corto, mediano y largo plazo.

Entonces, se deduce que la programación debe guardar una congruencia estrecha con la planeación, con el fin de contar con los mismos objetivos, ya que estos servirán de base para la ejecución de obras públicas y, en general, de las adquisiciones gubernamentales que el mismo aparato demanda.

2.2.2.3 Presupuestación

La presupuestación se sintetiza como el destino que se le dará a los recursos económicos del gobierno de una forma planeada y programada. Constituye una parte esencial que regula los ordenamientos fundamentales en función de las adquisiciones del Estado.

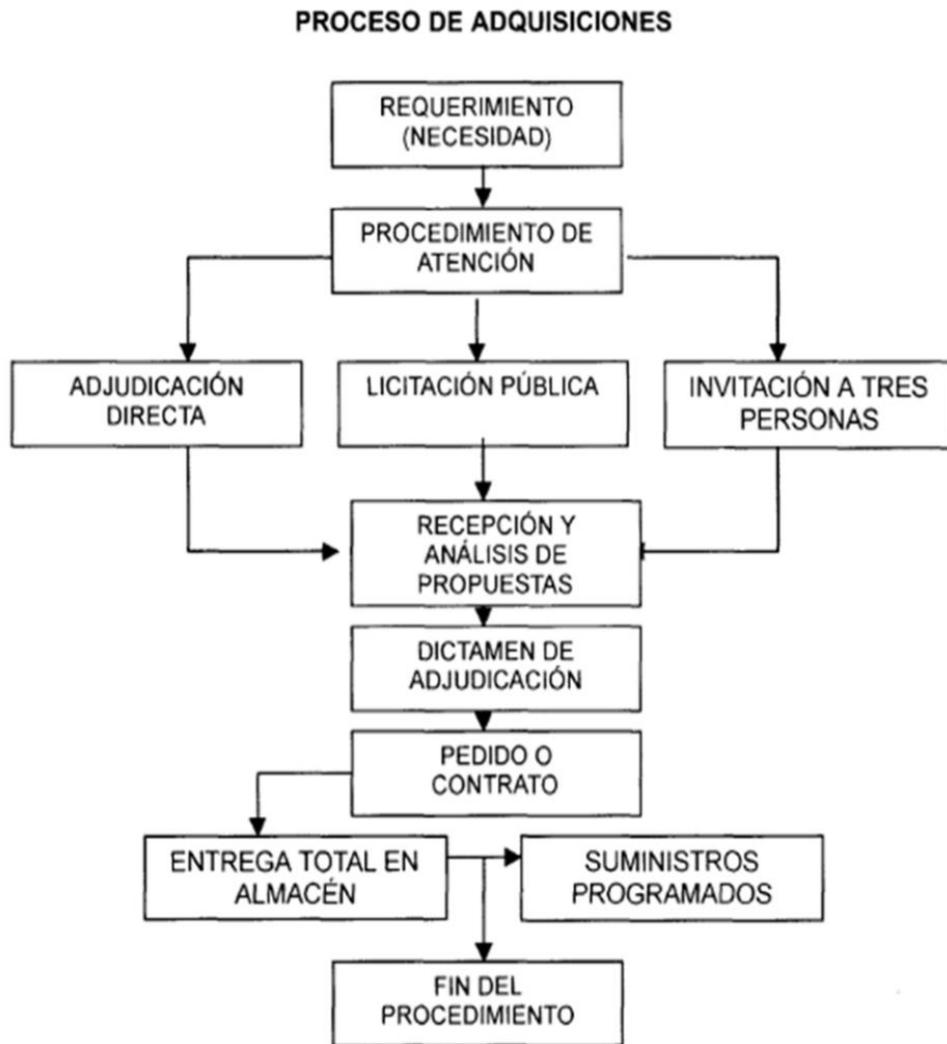
Respecto a las adquisiciones del Estado se debe tomar en cuenta, que en su Manual de Normas Presupuestarias, específicamente para el tema de adquisiciones gubernamentales: *“se sujetarán a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, que establezcan los presupuestos y demás disposiciones aplicables”* (Título Segundo, Capítulo VIII, Sección primera, Numeral 94, Manual de normas presupuestarias de la Federación).

Este artículo condiciona a los servidores públicos, y al gobierno que debe existir en primera instancia, un buen uso de los recursos para que se utilicen con lógica, y de una manera responsable para que no se gaste todo de manera excesiva, y exista una conducta de disciplina al momento de utilizarlos.

2.2.3 Adquisiciones Gubernamentales

Como ya se ha mencionado, la presente investigación se basa en torno al sistema de adquisiciones gubernamentales, que necesita de una fase previa, y consta de tres procesos que se puede valer la administración pública para generar sus adquisiciones u obra pública. A continuación se presenta el esquema integral del sistema de adquisiciones, que servirá para identificar con más facilidad las etapas que lo conforman.

Diagrama 2: Proceso General de Adquisiciones



Fuente: Enríquez, 2002: 133.

2.2.3.1. Requerimiento (necesidad)

El requerimiento surge en función para una necesidad latente, ya sea para el gobierno y su buen funcionamiento o para la satisfacción de una necesidad que exige la población en la cual se labora. Este es el punto de partida de nuestro sistema para poder identificar claramente, a este primer paso como los insumos, es decir, lo que está arrojando el medio ambiente para que el sistema lo trabaje, elabore y modifique para obtener una salida o resultado. Sin embargo, se hace la aclaración que no se puede considerar solo a las demandas como un insumo; sino a las cuestiones de recursos económicos y de disponibilidad de materia prima para poder laborar, este punto será tratado a detalle en el capítulo tres, únicamente se aclara para evitar confusión.

2.2.3.2 Procedimiento de atención (apoyo)

El procedimiento de atención, se toma en cuenta aun en el término de insumo para el sistema de adquisiciones gubernamentales, ya que es un aparato de apoyo, en el cual, el gobierno y la administración pública, atenderán las demandas que se les está solicitando para verificar qué tan urgente es la necesidad de la población.

El procedimiento de atención se fija en verificar que la demanda citada sea verídica, y en qué plano se encuentra: corto, mediano, largo plazo; en qué punto afecta a la población si no se resuelve. Es aquí donde se relaciona la fase previa, de planeación, programación y presupuestación para verificar qué tan pronto se puede resolver la demanda y si entra; para el caso de la investigación, en el plan de desarrollo municipal. Esto para que el gobierno optimice sus recursos, además de actuar de una manera eficaz, eficiente y expedita.

2.2.3.3. Licitación Pública

Como se analizó, en el esquema de proceso de adquisiciones gubernamentales, podemos observar tres procesos por los cuales se lleva a cabo, licitación pública, invitación a tres personas y adjudicación directa. Se tratará cada una,

comenzando con la licitación pública, ya que por efecto de la ley, es el proceso que se debe tomar como primordial; ya que resguarda los intereses del Estado y es por ende un proceso exacto de cómo realizar una adquisición o contratación.

La licitación es un proceso de compra gubernamental, está regulado y normado por una serie de leyes, sin embargo, forma un proceso administrativo público propio, en el cual estas leyes ya no pueden intervenir, sino solamente normar en cuanto a que se realice de una manera recta: tiene por objeto primordial, la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, contratación de servicios y obra pública, buscando obtener en el menor tiempo posible, las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad de los servicios contratados.

La norma jurídica marca este procedimiento como obligatorio, no obstante, el aspecto legal deja de lado el proceso propiamente administrativo, delegando este a la administración pública. Por tanto, es de suma importancia para la presente investigación y se debe tomar como uno de los pilares primordiales de esta:

“...los procedimientos administrativos, son el mecanismo mediante el cual, se realizan una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponda a la autoridad administrativa, la licitación pública se considera como un procedimiento...actividad totalmente administrativa que a diferencia del procedimiento jurisdiccional, no implica un conflicto de partes, sino de expectativas de contratación con la administración pública, controversia denotada por la propia administración que convoca a la licitación y que es la encargada de resolver a través del fallo.” (Enríquez, 2002: 135).

Por lo expuesto anteriormente se debe tomar en cuenta a la licitación pública como uno de los procesos primordiales, aunque se separa del marco legal cuando comienza su proceso, pero no es una separación de falta a lo jurídico, sino

administrativamente, la cual tiene el poder de generar su propio proceso en cuanto avance la adquisición o contratación, para delegar una responsabilidad puramente administrativa, en la que se contrata y resuelve una demanda social, no un conflicto jurídico de dos partes. Para el subsecuente avance de la investigación se tiene clara esta idea primordial.

A la licitación pública le concierne un proceso administrativo propio, debe estar basada, según la norma establecida, en cuatro principios jurídicos para poder realizarlo de una manera correcta y funcional:

1. **Concurrencia:** en la que haya mayor participación de oferentes, con una base de selección más amplia; mejores condiciones técnicas y legales posibles; y publicar la convocatoria con toda oportunidad.
2. **Igualdad:** para todas las fases del procedimiento, no caer en favoritismos, mantener las propuestas en secreto hasta el acto de apertura, y ajustarse estrictamente a lo señalado en las bases de la convocatoria.
3. **Publicidad:** que los interesados conozcan todo lo relacionado al proceso, además de informar sobre los dictámenes emitidos en el mismo.
4. **Oposición:** intervención de los interesados en las controversias de intereses de dos o más particulares; así como la impugnación de las otras propuestas; mayor eficiencia de la administración pública impuesta por el interés público.

En sí, el hecho de que la licitación pública cuente con su propio proceso, implica un subsistema al interior y para que se realicen los trámites burocráticos correspondientes para poder posibilitar al sistema de adquisiciones de emitir un resultado. A continuación se tratarán los pasos burocráticos y administrativos de la licitación pública:

2.2.3.3.1. Convocatoria

Esta faceta es donde comienza el trámite para satisfacer la demanda evaluada y aprobada para su satisfacción. Se cita o llama a través de medios de comunicación (principalmente periódicos) a las distintas personas físicas o

morales (empresas primordialmente), para que concurran al acto determinado, y oficialmente inicia el proceso licitatorio con la publicación de las reglas, requisitos y procedimientos que deben seguirse en el concurso.

En la convocatoria se especifican las fechas del concurso licitatorio, así como la documentación básica, si se llegase a modificar algún aspecto se publicará en el periódico correspondiente por una sola ocasión.

2.2.3.3.2. Bases

Son elaboradas por la autoridad estatal, en función del ente público que convocará a la licitación. Bases que deben estar regidas por los principios de legalidad, claridad, objetividad e imparcialidad.

“...el pliego de bases y condiciones, comprende, distintos instrumentos escritos que contienen normas jurídicas, ya sean de alcance general o particular, reguladoras del procedimiento de contratación en su preparación y posterior adjudicación...” (Fernández, 2000: 320).

Las bases constituyen las cláusulas de la administración pública en el momento de la formulación del contrato, como en su ejecución con el licitante, detallando el objeto del contrato, así como las obligaciones y derechos de ambas partes, mediando el procedimiento de la licitación y la contratación. A su vez, la emisión de bases por parte de las dependencias gubernamentales no podrán infringir la libre participación de los interesados, siempre y cuando estos cumplan con los aspectos legales mínimos solicitados en la convocatoria.

Un aspecto importante a considerar es que las bases tienen un costo económico para las empresas interesadas en participar en los procesos licitatorios; el pago de y/o compra es un requisito básico, que deben cumplir los interesados; se determinará en función de la recuperación de las erogaciones por la publicación de la convocatoria y la reproducción de los medios que se entreguen, sin

embargo, pueden consultarse previamente a su compra, pero para participar deben comprarse de manera obligatoria.

2.2.3.3.3. Entrega y presentación de propuestas

Una vez que la empresa interesada respondió a la convocatoria en tiempo y forma entregando los documentos solicitados, así como la compra de bases, se dará una fecha en la cual se entregarán y presentarán en sobres cerrados sus propuestas tanto técnicas como económicas.

“...la entrega de proposiciones se hará mediante dos sobres cerrados. Uno de los sobres debe contener la propuesta técnica y el otro, la propuesta económica; los documentos diferentes a dichas proposiciones serán entregados, a elección del licitante, dentro o fuera del sobre que contenga la propuesta técnica...” (Enríquez, 2002: 158).

Aclarando que la propuesta técnica hace referencia primordialmente para el caso de obra pública a las cuestiones cualitativas, tanto de tiempo, material, trabajadores, etcétera. Mientras que para el aspecto de propuestas económicas se refiere a lo cuantitativo, específicamente a las cuestiones monetarias, tanto para la dependencia gubernamental como para la empresa.

También las dependencias gubernamentales contratantes y las empresas deben tomar en cuenta un aspecto primordial como respuesta del sistema de adquisiciones, el cual se fija en los plazos de tiempo a cumplir, tanto los programados y establecidos por las dependencias gubernamentales como si estos se modifican en función del mismo proceso licitatorio.

2.2.3.3.4. Acto de presentación y apertura de propuestas

A este acto lo podemos describir como la junta formal, en que la dependencia gubernamental recibe las ofertas de las empresas participantes. Después analiza y verifica la información y documentación presentada, a su vez, que el concepto

de “público” se referirá a la relación que se establece entre las empresas públicas con la administración pública.

Este acto es presidido por un servidor público designado por la dependencia gubernamental, y será el representante de la administración pública y de sus intereses, así como el único facultado para aceptar o desechar las propuestas, y en general, para tomar todas las decisiones concernientes al proceso licitatorio únicamente durante la realización del mismo.

Por lo anterior, la revisión de la información será puramente cuantitativa y legal en cumplimiento de las especificaciones de la misma licitación, la información se analizará a detalle hasta el proceso de evaluación de las propuestas.

Estos actos son de carácter público, y por ende podrán asistir los licitantes (empresas), así como cualquier persona que sin haber adquirido las bases manifieste su interés para estar presente en estos actos, claro, sin voz ni voto y guardando respeto del acto en cuestión; fomentando así en la sociedad una participación de los procesos propios de la Administración Pública. A continuación se presenta un cuadro, con el proceso de la presentación y apertura de las ofertas: el primer acto es la apertura de la propuesta técnica y, la segunda, económica en el mismo orden del proceso administrativo licitatorio.

Tabla 1: Propuestas del proceso licitatorio.

PRESENTACIÓN Y APERTURA DE OFERTAS	
Primera TÉCNICA	Segunda ECONÓMICA
<p>1. Recepción de proposiciones en sobres cerrados.</p> <p>2. Apertura de propuestas técnicas.</p> <p>3. Dececho de propuestas técnicas que omita alguno de los requisitos.</p> <p>4. Mínimo un licitante y dos servidores públicos rubricarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las partes de las propuestas técnicas presentadas que previamente haya determinado la convocatoria en las bases. • Los sobres cerrados que contengan las proposiciones económicas, aun la de aquellas propuestas técnicas que hayan sido deechadas. <p>5. Los documentos rubricados quedan bajo custodia de la convocante.</p> <p>6. Si estima necesario la convocante, puede señalar nuevo lugar, fecha y hora para la apertura de las propuestas económicas.</p> <p>7. Se levanta acta señalando: y Propuestas técnicas aceptadas para su análisis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propuestas técnicas deechadas indicando las causas que lo motivaron. <p>8. Las actas levantadas serán firmadas por los asistentes.</p> <p>9. Las actas se pondrán a disposición, o se entregara copia de las mismas.</p> <p>10. La falta de firma de algún licitante, no invalida el contenido y efectos del acta.</p> <p>11. Las actas que a partir de esa fecha estén a disposición de los licitantes que no hayan asistido.</p> <p>12. La convocante realizará análisis de las propuestas técnicas aceptadas.</p> <p>13. El resultado de los análisis se darán a conocer a los licitantes en la segunda etapa, previo a la apertura de las propuestas económicas.</p>	<p>1. Se da a conocer el resultado de las propuestas técnicas.</p> <p>2. Apertura de propuestas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas no fueron rechazadas.</p> <p>3. Lectura del importe de las propuestas que cubran los requisitos exigidos.</p> <p>4. Se rubricarán las propuestas económicas por dos servidores públicos y por un licitante, si asiste alguno.</p> <p>5. Señalar lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo.</p> <p>6. La fecha del fallo debe ser dentro de los 20 días naturales siguientes a la fecha del inicio de la primera etapa.</p> <p>7. La fecha del fallo puede diferirse, siempre que el nuevo plazo no exceda a 20 días naturales contados a partir del plazo originalmente establecido para el fallo.</p> <p>8. Se levantará acta señalando:</p> <ul style="list-style-type: none"> •El resultado de las propuestas técnicas. •Propuestas económicas aceptadas para su análisis y sus importes. •Propuestas económicas deechadas y causas que lo motivaron. <p>9. Las actas que se levanten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serán firmadas por los asistentes. <p>pondrán a disposición o se entregará una copia a los participantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Tendrán validez en su contenido y efectos, aun cuando falte la firma de algún licitante. •Se pondrán a partir de esa fecha a disposición de los licitantes que no hayan asistido, para efectos de su notificación.

Fuente: Enríquez, 2002; 161

La tabla anterior no despliega paso a paso el proceso exacto que se debe realizar respecto a la apertura de ambas propuestas por empresas, y el llenado de las actas correspondientes. Por lo que es preciso mencionar que solo se aborda de una manera general, como ya se mencionó, cada licitación tiene sus propias características y su proceso único a desarrollar.

2.2.3.3.5. Evaluación

El proceso de evaluación basándose en la investigación de campo y los documentos oficiales, es cómo el Estado puede asegurar las condiciones óptimas en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, con el fin de ofrecer a la población obras y servicios de calidad.

En este proceso, además de verificar las condiciones óptimas, se revisa que se cumplan con los requisitos solicitados en las bases de la licitación, los precios respectivos a los bienes o servicios, y con la cuenta total del ofrecimiento económico de las empresas para realizar una obra.

Se hará después en la adjudicación una reseña de los actos precedidos en la evaluación, además del análisis de las propuestas y las razones que sustentan ser admitidas o rechazadas.

2.2.3.3.6. Fallo

Para la emisión del fallo del progreso licitatorio se convocará en la misma dependencia a una junta pública, en la que pueden asistir los licitantes que hayan participado en dicho proceso; a su vez en este acto se elaborará un acta que será firmada por los asistentes de conformidad del fallo hacia alguno de los licitantes, en caso de que uno de los licitantes no firme de aceptaron no invalida ni el proceso ni el contenido de la licitación pública.

Al emitirse el fallo por parte de la dependencia gubernamental, se debe incluir a las empresas participantes rechazadas y la razón por la cual no resultaron electas, a su vez, determinar la solvencia de las propuestas económicas y el nombre del

licitante a quien se le adquiere el contrato, es decir, la empresa que resultó ganadora en el concurso.

Por lo que a través de estos pasos se lleva a cabo una licitación, dejando en claro que para la investigación y para el modo práctico, surgen muchas cuestiones que se analizarán en el capítulo tres, en cuanto al proceso de una licitación pública; sabiendo primordialmente, que en muchas ocasiones las leyes no pueden cubrir todos los inconvenientes que surjan.

2.2.3.4. Procedimientos Excepcionales de contratación

Como se ha mencionado, reiterativamente, la licitación pública debe ser por excelencia el procedimiento utilizado en las adquisiciones, contrataciones y obras públicas; sin embargo, el Estado mexicano en la Carta Magna prevé, que si el proceso licitatorio no es el óptimo, las autoridades administrativas podrán optar por otros, siempre preservando los intereses primordiales del gobierno:

"...cuando las Licitaciones no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134).

Se aclara que el artículo citado explica y estipula que el proceso de licitaciones públicas será omitido debido a condiciones no óptimas, no obstante, no especifica cuáles son estas y las deja a consideración del servidor público. Por ende, la ley prevé procedimientos excepcionales los cuales son opciones a la licitación; quedan especificados así:

"las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa" (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, artículo 40).

Al optar por uno de estos dos procedimientos excepcionales, el servidor público debe tomar en cuenta, que se fundamentarán en función de la naturaleza o fin del acto a efectuarse, así como considerar los montos económicos que se erogarán con el mismo propósito. Como se analiza a continuación, ambos procedimientos son similares, sin embargo, se resaltarán sus diferencias primordiales y sustanciales, que en la práctica, son fundamentales en el quehacer administrativo.

Para los casos en que se seleccionen los procedimientos de "invitación a cuando menos tres personas" y "adjudicación directa"; debe existir una fundamentación y motivación, que explique la razón de no haber seleccionado el procedimiento de licitación pública, en el cual exista, un cuerpo que haga evidenciar la existencia de una adecuación entre los motivos administrativos y las normas jurídicas para concretar dichos procedimientos. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece en su artículo 49, los siguientes documentos mínimos al momento de presentar un procedimiento excepcional a la licitación pública:

1. Descripción de los bienes o servicios
2. Plazos y condiciones de entrega de los bienes o de prestación de servicios
3. Motivación y fundamentación legal del supuesto de excepción
4. Precio estimado
5. Forma de pago y propuesta
6. El procedimiento de contratación de propuestas.

Si bien, estos lineamientos son necesarios para un procedimiento excepcional, uno de los factores fundamentales, es la falta de participación de las empresas en

el proceso licitatorio; al no verse con respuesta la convocatoria, se declara “como procedimiento licitatorio desierto”, y esto lleva a los procedimientos excepcionales de contratación.

No obstante, la ley marca que deben ser dos procesos licitatorios desiertos para derivar en los procedimientos excepcionales. Sin embargo, es posible observar en el presente estudio que muchas veces ni siquiera se llega a la segunda convocatoria, cuando ya se ha acudido a los procedimientos auxiliares para evitar con esto volver a llevar a cabo los trámites correspondientes a una nueva convocatoria de licitación.

2.2.3.4.1. Invitación a cuando menos tres personas

En el momento que se realice el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, la razón principal debe ser que dos convocatorias se declaren desiertas; este término se refiere a que ninguna empresa se interesó en atender la convocatoria y por tanto, la licitación pública. Cuando se emita la invitación se deberá mostrar en un lugar visible para el público, para que el interesado pueda participar en el proceso.

Las normas y lineamientos mínimos respecto a este procedimiento, señalan que las invitaciones deben indicar en cantidad y descripción los bienes y/o servicios solicitados por el gobierno, el plazo de tiempo y de entrega y, por consecuencia las condiciones de pago del proceso.

Un aspecto importante se refiere a que el proceso debe adaptarse a los plazos de tiempo y ajustarse al tipo de demanda gubernamental, así como a la complejidad de la elaboración de propuestas técnicas y económicas. El requisito básico de este proceso es contar con un mínimo de tres propuestas para que la entidad gubernamental pueda emitir su fallo, siempre garantizando los principios de eficacia, eficiencia y honradez.

En caso de que, como en la licitación pública, se declare desierta la invitación, la entidad gubernamental podrá determinar si llevar a cabo otro proceso de invitación

o decidirse por la adjudicación directa, según los factores de tiempo, urgencia y demanda social que se susciten en ese momento.

2.2.3.4.2 Adjudicación Directa

La adjudicación directa es tomada como el último caso de adquisición o generación de una obra, en el momento en que los otros dos procedimientos hayan fallado o se declaren como desiertos. Sin embargo, las leyes que regulan a nuestro sistema de adquisiciones no indican cómo debe realizarse este proceso, ya que solo lo enuncia como un procedimiento de contratación.

Es aquí donde las dependencias deben incluir dentro de sus políticas y administraciones la figura de cómo va a trabajar una adjudicación directa, a su vez, de regular este proceso.

“El titular del área responsable de la contratación, tendrá que elaborar un escrito y un dictamen, donde hará constar el análisis de la(s) propuesta(s) y las razones que sirven de base para las adjudicaciones de los contratos” (Enríquez, 2002: 174).

La adjudicación directa es un proceso de obligación del servidor público y la dependencia responsable, siendo quienes preserven el orden del proceso y para conservar los principios básicos de las adquisiciones gubernamentales del país.

2.2.4 Contratación

Después del fallo de cualquiera de los tres procedimientos de adquisiciones, lo siguiente es el proceso de contratación, donde se emite a la empresa sus responsabilidades y derechos, así como de la misma para con el gobierno. Se debe tomar como el acto que formaliza la relación del gobierno con la empresa privada en busca del beneficio de ambas partes y por lo consiguiente de la sociedad para la que van a servir.

“...el fenómeno jurídico-administrativo, que se gesta en la actividad que formaliza los compromisos de contratistas, proveedores y prestadores de servicios con el Estado, se rige por principios de rango constitucional que protegen desde el Artículo 134 los propósitos de eficiencia, eficacia y honradez, que se persiguen al destinar recursos públicos a los contratos administrativos, de suerte que la Ley, suscita interés en el orden jurídico, con respecto a su carácter integrador...” (Valdés y Romero, 1994: 533).

Con base en lo anterior, la acción del gobierno en conjunto con las empresas privadas significa un ejemplo para realizar actos y procesos administrativos de suma disposición social para que se preserven principios fundamentales para su desarrollo, viniendo desde la misma conformidad y formación del Estado Mexicano, siempre atendiendo a procesos con orden jurídico y administrativo.

2.3 Vicios de la Licitación Pública

La ley toma a la licitación pública como el procedimiento por excelencia para las adquisiciones del Estado, ya que garantiza las condiciones óptimas respecto a recursos y formación de obra que muchas veces puede verse mermada por ciertos vicios en su procedimiento administrativo, ya sea de la parte licitadora o de los licitantes.

Este tipo de vicios puede obstruir el procedimiento, previo al lanzamiento de la licitación, en que se genera el presupuesto y razones sociales para realizar la obra pública, en el momento de la publicación de la convocatoria, que es cuando se abre la entrega de las ofertas a sobre cerrado o en la función de la contratación de cierta empresa.

“...las reglas del ordenamiento jurídico administrativo, condicionan toda la actividad de la administración a los principios de legalidad, jerarquía, normativa,

razonabilidad, proporcionalidad igual, transparencia, buena fe y equidad. Estas constituyen las bases jurídicas comunes al procedimiento administrativo licitatorio, tanto de preparación de la voluntad unilateral como contractual” (Dromi, 1995: 463).

Lo que se debe comprender en la cita anterior es que la licitación debe tener fundamentos incorruptibles para que ambas partes tengan una garantía óptima de un buen proceso, a su vez, se comprende que si estos principios son corrompidos, el proceso (visto desde nuestro estudio, como un sistema), los resultados que arroje serán saber de que se hayan respetado o no las bases de la licitación pública.

Tomando en cuenta que si estos principios sean alterados, se debe considerar qué puede ser de las empresas participantes al momento de generar su oferta, con un presupuesto engañoso o con materiales de baja calidad o de parte del Estado en cuestiones de la selección de la empresa (adjudicación de la obra), o elaboración del contrato en lo que respecta a recursos económicos, materiales y/o humanos.

Sin embargo, se debe considerar que los vicios en la licitación pueden surgir en cualquier momento del proceso, o en sí antes de que este suceda con algún trato especial entre una empresa y el Estado; estos vicios a los cuales también se les puede nombrar “corrupción”, merman el proceso licitatorio reduciéndolo únicamente a una simple formalidad. A pesar de esto debemos considerar que:

“El sistema jurídico mexicano establece la vía de impugnación para la defensa de los derechos e intereses de los ofertantes, así como los medios de que dispone el Estado, para lograr por sí y ante sí la reparación de los daños o perjuicios que se le hayan causado con motivos de los vicios de la licitación” (Lucero, 1993: 41).

En cuestiones formales existe la protección de la anulación de la celebración del contrato y posterior a la elaboración de la obra, si se llegase a comprobar que esta ha sido enviciada en todo el proceso, será cancelada y se repararán todos los daños ocasionados.

De acuerdo a diferentes autores se puede clasificar a los vicios de las licitaciones de maneras diversas, una de las más relevantes a considerar es la de Roberto Dromi (1995), quien cataloga en etapas el procedimiento, a saber: previos de la adjudicación, posteriores a la adjudicación, anteriores a la formalización del contrato y en la formalización y ejecución del mismo.

En la presente investigación no se encontraron vicios, debido a que se revisaron solamente actas ya estipuladas y asentadas de los procesos estudiados, esto no significa que no los haya. Pero sí problemáticas burocráticas relevantes que lleva arrastrando el mismo proceso administrativo, y que se harán las observaciones y sugerencias pertinentes para poder remediarlas de cierta manera.

2.4 La obra pública

Para comprender el núcleo del análisis se debe tomar en cuenta la concepción como tal de obra pública. La palabra obra se refiere a los objetos que son transformados por un agente, el añadir “pública” conlleva a mucho más:

“...entenderemos por obra pública, la acción, el servicio o el trabajo que decide lleva a cabo el Estado sobre bienes muebles o inmuebles, a fin de satisfacer necesidades públicas...puede consistir en construir, reparar, conservar, instalar o demoler un bien mueble o inmueble, como acciones principales, pero pueden estar precedidas de otros trabajos necesarios previos: investigaciones y estudios técnicos que hagan segura y factible la obra...” (Nava, 2007: 383).

La esencia de añadir pública a una obra, en primera instancia, es que el Estado la va a realizar, ya sea por medio de sus propios medios o por contratación de una empresa en la que se le retribuirá económicamente (es aquí donde entran las licitaciones, que se verán más adelante). Al ser una obra pública debe de ser para beneficio general de la población, en la que por ser un medio del Estado no se puede excluir su uso a ningún individuo en pleno uso de sus derechos civiles.

En un sentido más amplio se puede considerar a la obra pública como toda construcción, reconstrucción, instalación, reparación, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de bienes inmuebles; será realizada por contratistas (empresas privadas contratadas por el Estado a través de sus procesos adquisitivos).

La obra pública sirve para impulsar el desarrollo económico y social, ya sea de los municipios, de los estados y/o de los países, ya que por medio de esta se genera una transformación socio-económica que se constituye como un instrumento básico para lograr el progreso de cualquier región.

“Las obras públicas figuran entre los testimonios más antiguos de la actividad administrativa del Estado, su construcción acredita la existencia de una autoridad en ejercicio de funciones administrativas, las cuales son planear y ordenar su construcción, así como dirigirla, administrarla y en su caso contratar dicha construcción”
(Fernández, 2000: 218).

Se contrata a la obra pública como el reflejo de la acción administrativa, la parte más palpable de esta, que la mayoría de los individuos observan si es que el aparato gubernamental está funcionando, es decir, el desarrollo del pueblo se manifiesta a través de la obra pública. Es por eso, que se ha elegido para el presente estudio de las licitaciones públicas, el enfoque de obra pública.

2.4.1 Regulación legal y administrativa de la Obra Pública

Las licitaciones públicas tienen su propio marco legal regulatorio, que se conjuga también con la obra pública, ya que a pesar de relacionarse ambos temas en las cuestiones adquisitivas del Estado, cada rubro tiene sus especificaciones. Se mencionó el marco legal de las licitaciones públicas. Aquí se abordará de manera breve y únicamente enunciativa el marco legal de la obra pública para tener un panorama más amplio en lo que se relaciona con nuestro estudio de caso.

“El fenómeno jurídico administrativo que se gesta en la actividad que formaliza los compromisos de contratistas, proveedores y prestadores de servicios en el Estado, se rigen por principios de rango constitucional que protegen desde el artículo 134 los principios de eficiencia, eficacia y honradez que se persiguen al destinar recursos públicos a los contratos administrativos...” (Valdes, Apis y Elías, 1994: 533).

Desde el mismo punto, las licitaciones públicas, como la obra pública en general, se rigen por los mismos principios y de ahí se derivan las diversas leyes que las regulan. Para la obra pública específicamente hay cuatro leyes primordiales:

- a) Ley de Contratos y Obras Públicas (1965)
- b) Ley de Obras Públicas (1980)
- c) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (1993)
- d) Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (2000).

Por lo que constituyen los pilares respecto a obra pública y sirven para crear la infraestructura necesaria para un buen desarrollo socio-económico; no se indagará en estas, porque no son nuestra materia de estudio respecto a las licitaciones públicas, es nada más para ampliar el estudio relacionado con las mismas. Estos criterios y preceptos han contribuido a regular, en mayor o menor medida, diversos aspectos administrativos; ahora se centrará en las cuestiones jurídico-administrativas relacionadas con el municipio de Tenancingo.

2.4.2 Métodos de Ejecución de la Obra Pública

Después de analizar el marco legal respecto a la obra pública, se comprende la relación de la misma con la licitación pública, en este aspecto, entra el método de ejecución, el cual se basa en cómo se generará la obra pública, es decir, el proceso que se seguirá para realizarla.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, solamente reconoce dos formas de gestión de la Obra Pública:

1) Por Administración Directa:

Este sistema de ejecución de la obra pública está sujeto primordialmente a la autorización específica del presupuesto de inversión y de gasto corriente por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Esta referencia de administración directa será viable siempre y cuando elaboren sus programas de ejecución y pago, en función de estudios, proyectos y especificaciones pertinentes. Este tipo de ejecución se realiza cuando la obra es de escasa cuantía y no se requiere de equipo sofisticado. Debemos tener claro en no confundir este tipo de contratación, con el modelo de contrato de adjudicación directa, que a pesar de llevar nombres similares se rigen por diferentes procesos.

2) Por contrato:

Se considera como administradores públicos, tanto, al contrato administrativo como al acuerdo de voluntades entre la administración pública y un particular, creando derechos y obligaciones por ambas partes; y cuya finalidad directa es la satisfacción del interés público sujeto al régimen del derecho público:

“La ejecución de obras públicas mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por autonomía; cual es el de obra pública, utilizando especialmente el empleo de tecnología y maquinaria sofisticada y personal altamente especializado” (Fernández, 2000: 227)

Queda claro pues, que la adjudicación por contrato, lleva a una especialización de la generación de la obra, así como la coacción en la que se crean derechos y obligaciones a diferencia de la administración directa, que tiene un sistema que salvaguarda los intereses del Estado y, a su vez los de los particulares a través de tres sistemas: licitación pública, invitación a tres personas, adjudicación directa.

Por todo lo mencionado se toma a la licitación como el método por excelencia que debe seguir la administración pública. Teniendo claro que *“la licitación no es elemento del contrato administrativo, sino que se trata de un requisito procedimental exigible en muchos de tales contratos”* (Delgadillo, 2000: 319).

Es con ello que el sistema de adquisiciones gubernamentales así como los recursos que conlleva, deben tener un equilibrio y un procedimiento para poder realizarse de una manera correcta, en la cual impere la eficacia y eficiencia a fin de que las compras del Estado sean siempre con apego a la ley y la Administración Pública; siendo siempre la licitación pública el procedimiento por excelencia para realizar dichas compras.

Capítulo 3

El caso Tenancingo, Estado de México

En el capítulo uno se ha analizado la base teórica, la cual se refiere a la Teoría General de Sistemas. En el segundo se establecen las bases legales de las adquisiciones gubernamentales y se plantea un sistema que funciona con tres procedimientos: licitación pública, invitación a tres personas y adjudicación directa; cada cual dentro del sistema de adquisiciones como subsistema que tiene su propio funcionamiento.

En el presente capítulo se comprueba el modo de funcionar de las adquisiciones gubernamentales de manera práctica, enfocada específicamente al municipio de Tenancingo, Estado de México; de esta forma también se busca verificar la hipótesis del presente:

“La aplicación de adquisiciones vía licitación pública en el municipio de Tenancingo no está apegada en su totalidad al marco legal, sino que existe una desviación administrativa generada por el mismo proceso que se engendra”.

Es por esto, que se ha tomado como análisis el periodo 2009-2012, en el área de Obra Pública, habiendo realizado cinco licitaciones, las cuales se investigaron, reviraron y evaluaron a manera de que fuera posible saber si existe un proceso propio de las licitaciones que no se apegue al marco legal del todo, sino que genera relaciones político-administrativas que permiten generar licitación pública y por ende, la obra pública a realizar; a su vez, se tomó como muestra una invitación a tres personas y una adjudicación directa a manera de comprobar si estas siguen el mismo procedimiento y proceso que una licitación pública.

3.1 Generalidades del Municipio

El municipio tiene el nombre de Tenancingo, su cabecera municipal es la ciudad de Tenancingo de Degollado, siendo la sede del poder municipal. El artículo cuarto del Bando Municipal de Tenancingo, da su significado etimológico:

“El término *tenamitl* pierde el afijo *itl* y cambia la grafía *m* por *n*, y toma el sufijo *tzintli* para formar el término *Tenantzintli*, que significa “Pequeñas Murallitas”. A esta nueva palabra se le modifica el afijo *tli* por *co* que significa “lugar”; interpretando así la palabra *tenan-tzin-co* que quiere decir “Lugar de la pequeña fortaleza o Lugar de la pequeña muralla”. Para perfeccionar este nombre, se cambian las grafía *tz* por *c*, posteriormente, por influencia de la lengua castellana se determinó sustituirle el afijo primario de la grafía *c* por *g*, quedando reestructurado el vocablo como Tenancingo”. (Bando Municipal de Tenancingo, 2012; Ayuntamiento Constitucional de Tenancingo, Estado de México).

Los terrenos que ocupan el municipio se extienden al sureste del Valle de Toluca, la planicie desciende bruscamente hacia las tierras bajas sureñas. El municipio de Tenancingo cuenta con una superficie territorial aproximada de 258.74 kilómetros cuadrados.

De acuerdo al artículo 10 del Bando Municipal de Tenancingo 2012, para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el Ayuntamiento de Tenancingo ha dividido su territorio municipal en colonias, barrios, pueblos y comunidades; cuenta con 90,931 habitantes: 48% son hombres y 52% son mujeres (Censo INEGI, 2010).

Existen zonas rurales, semiurbanas y urbanas, esto dependiendo de la comunidad, colonia o barrio del cual se esté hablando, pero de una manera

general se cataloga al municipio como urbano, principalmente por su infraestructura en obra pública que incluye agua potable, electricidad, alcantarillado, servicios de salud, caminos y puentes, etcétera. Aunado a esto se observa al municipio como un centro de comercialización en la zona sur del Estado de México (Censo INEGI, 2010).

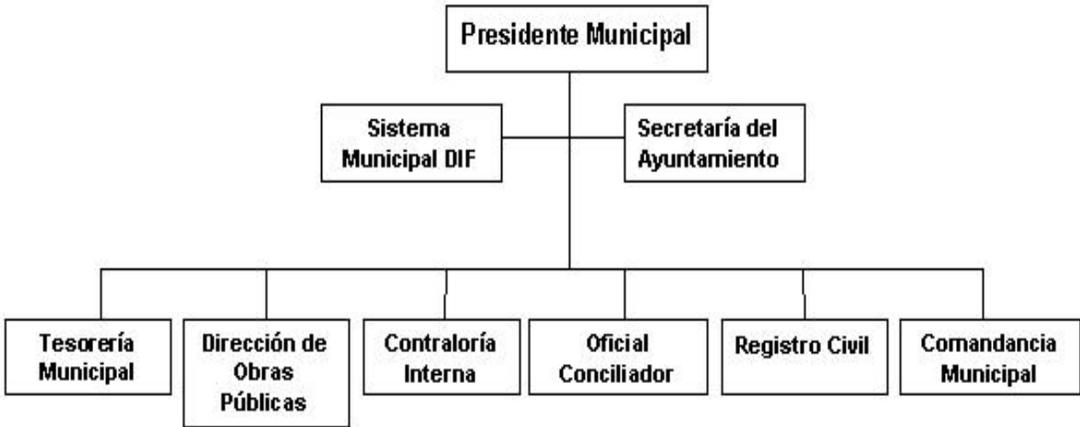
3.2 La Obra Pública en la Legislación de Tenancingo, Estado de México

Después de dar una breve y concisa descripción del municipio, se hablará de las cuestiones de adquisiciones gubernamentales, enfocadas a la obra pública. Razón que se debe a que es el área más visible y palpable en cuestión de acciones gubernamentales; así como de mayor inversión económica. Con estos puntos se puede ver cómo funcionan las adquisiciones y más concretamente las licitaciones públicas.

A continuación se presenta el organigrama del municipio, mostrando la ubicación específica del área de obra pública, la cual corresponde a la Dirección de Obras Públicas, dependiendo directamente de la Presidencia Municipal:

Organigrama 1

Organigrama del Ayuntamiento de Tenancingo



Fuente: www.e-localgob.mx

3.2.1. Dirección de Obras Públicas de Tenancingo

Los presentes artículos contemplan la obra pública y se encuentran en el Bando Municipal (2012) del municipio de Tenancingo:

A) “De la Dirección General de Desarrollo Urbano, Ecología, Servicios Públicos y Obras Públicas:

Artículo 50. *La Dirección General de Desarrollo Urbano, Ecología, Servicios Públicos y Obras Públicas, además de la oficina que lleva su nombre, tendrá a su cargo las siguientes áreas:*

- A.** *Dirección de Obras Públicas, que tendrá a su cargo:*
 - a.** *Departamento de Recursos Propios y Recursos Concertados;*
 - b.** *Unidad de Maquinaria y Equipo;*
 - c.** *Unidad Administrativa;*
 - d.** *Departamento de Vivienda Rural;*
 - e.** *Departamento de Proyectos y Precios Unitarios;*
- B.** *Dirección de Servicios Públicos, que tendrá a su cargo:*
 - a.** *Subdirección de Limpia;*
 - b.** *Coordinación de Parques, Jardines y Panteones; y*
 - c.** *Coordinación de Alumbrado Público.*
- C.** *Dirección de Ecología; y*
Dirección de Desarrollo Urbano.

Artículo 51. *El Ayuntamiento, a través de la Dirección de Obras Públicas, ejecutará y supervisará las obras públicas, llevando el control y vigilancia de las mismas, de acuerdo con el Código Administrativo del Estado de México, sus respectivos reglamentos, el presente*

Bando Municipal y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 52. *Son obras públicas municipales, todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de ley, estén destinadas a un servicio público.*

Las obras públicas de promoción directa del Ayuntamiento se ejecutarán por administración o por contrato, los que se adjudicarán previo concurso, el cual deberá ser invariablemente convocado por el Ayuntamiento y sujetarse al procedimiento correspondiente establecido en el Código Administrativo del Estado de México y demás ordenamientos y disposiciones jurídicas de la materia.

Artículo 53. *El Ayuntamiento, mediante la intervención de esta Dirección inspeccionará, asistirá técnicamente y apoyará la realización de las obras que se efectúen en el municipio, con la participación, en su caso, de las comunidades, en coordinación con los órganos auxiliares competentes. Asimismo, construirá y mejorará la obra de infraestructura y equipamiento urbano municipal”.*

(Bando Municipal de Tenancingo, 2012: 24-25).

Al analizar los artículos establecidos por el gobierno municipal, se tiene claro que en primera instancia, la Dirección de Obras Públicas, tendrá a su cargo la responsabilidad de toda obra pública realizada en el municipio, dependiendo directamente de la presidencia municipal, basándose en las leyes mencionadas en el capítulo anterior expedidas por la federación y gobierno del estado.

También se cuenta con el departamento de recursos propios y concentrados, el cual lleva la contabilidad de los recursos para las obras; la unidad de maquinaria propia, (con el fin de no rentar o comprar maquinaria con la que ya se cuenta), la unidad administrativa que supervisa a las dos anteriores, así como planificar las acciones de organización y ejecución de una obra. El departamento de precios unitarios analiza las mejores propuestas hechas por las empresas en el proceso adquisitivo, esto para decidir cuál es el mejor precio y la calidad de los materiales a utilizar. Mientras que el departamento de vivienda rural se encarga de mejorar la calidad de vida de los pobladores.

A su vez se establece: ¿a qué se le va a considerar obra pública?, quiere decir, que no solo será la construcción de un inmueble, sino que se incluye cualquier aspecto desde demolición, hasta remodelación; con esto se comprende que se considera obra pública, porque representa un gasto público, tanto en la mano de obra como del material.

El Artículo 52 del Bando Municipal, deja de una manera implícita que el modelo a seguir para cualquier obra pública es el de licitación pública, con la modalidad de ser por contrato, y exista un concurso y la publicidad del mismo. A su vez, el artículo 53 toma a la dirección como la extensión del ayuntamiento y puede supervisar, apoyar o suspender cualquier obra, siempre y cuando no se cumpla con lo establecido previamente en el contrato.

3.3 El caso de Tenancingo, Estado de México

Analizando los artículos establecidos por el gobierno municipal hay que tener claro que en primera instancia la Dirección de Obras Públicas tendrá a su cargo la responsabilidad de toda obra pública realizada en el municipio, dependiendo directamente de la presidencia municipal, y basándose en las leyes expedidas por la federación y el Gobierno del Estado (leyes ya mencionadas en el capítulo anterior).

Se comenzó el trabajo de campo en el ayuntamiento de Tenancingo, específicamente en el área de la Segunda Regiduría: Obras Públicas, a cargo del

Lic. José Manuel Arenas Luna; en la Dirección de Obras Públicas, el titular es el Arquitecto Miguel Ángel Gómez García. En este primer paso de la investigación se procedió a indagar acerca de las adquisiciones en el periodo gubernamental de la Presidenta Lic. Tanya Rellstab Carreto, en lo que respecta a su gestión 2009-2012.

Como se mencionó, este trabajo es descriptivo, analítico. Para llevarlo a cabo se solicitó en una primera fase, la autorización correspondiente para verificar en los archivos de las obras realizadas por el municipio.

Una vez que se contó con la autorización, se procedió como segunda fase en asistir durante los siguientes seis meses a la Dirección de Obras Públicas, ubicada en Paseo de los Insurgentes s/n de Tenancingo para investigar en dichos archivos; las primeras visitas no fueron sencillas, ya que introducirse en una oficina gubernamental para hacer estudios acerca de lo que están haciendo, no es fácil, sobre todo, por la cuestión de confidencialidad, tanto por parte de los empleados, como de la misma institución.

En la Dirección de Obras Públicas se encontraban los archivos de las licitaciones realizadas durante el periodo del gobierno municipal 2009-2012; se procedió a revisar acta por acta desde la publicación de la convocatoria hasta el dictamen de fallo para las empresas; si bien no fue posible consultar toda la información de dichos archivos, se revisó lo sustancial, lo cual sirvió para formar el sistema de adjudicaciones municipales para la presente investigación.

Ya obtenida la información documental se procedió a acudir a las obras, para verificar en qué condiciones estaban, así como para analizar y comparar lo que estaba plasmado en los documentos, desde construcción, techumbres, pavimentación, etcétera. Con el fin de confirmar lo encontrado en los archivos.

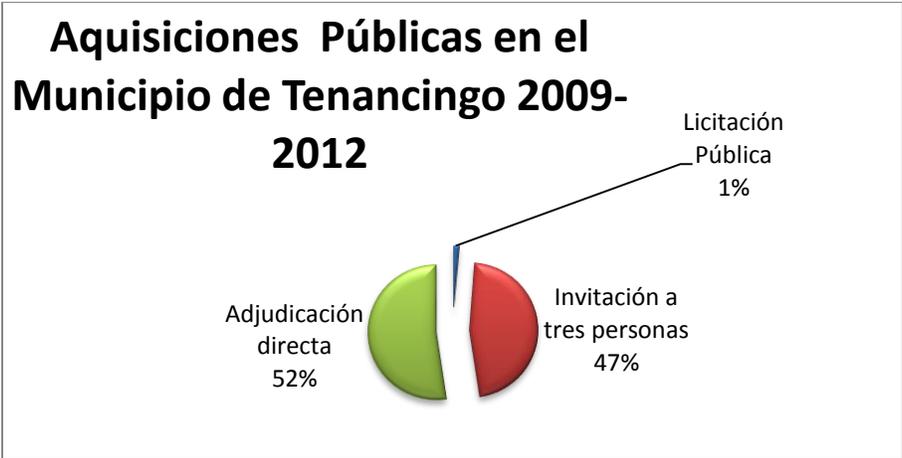
Como fase final y con el fin de completar la información recopilada en los documentos y en las obras realizadas, se acudió al archivo municipal; se analizó una adjudicación directa, una invitación a tres personas y una licitación pública, y

así verificar los procesos entre los tres procedimientos y las acciones del gobierno para las obras públicas.

Se encontró, en lo que respecta al proceso de adquisiciones del municipio de Tenancingo, a través de licitaciones públicas, invitación por lo menos a tres personas, y adjudicación directa: hasta el 12 de septiembre de 2012 se llevaron a cabo 420 obras públicas; por medio de las contribuciones del Gobierno del Estado de México, el Gobierno Federal y recursos propios del Municipio; dependiendo de la naturaleza de la obra.

Del total de las 420 obras públicas, relacionado con el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas se tienen 196 obras realizadas, adjudicación directa, 220 obras públicas, mientras que la licitación pública solo cuenta con cuatro obras terminadas.

Gráfico 1 Adquisiciones públicas en el municipio de Tenancingo 2009-2012



Fuente: Elaboración personal basada en el archivo de la Dirección de Obras Públicas de Tenancingo

3.3.1 Las licitaciones del municipio de Tenancingo 2009-2012

Como ya se mencionó, del total de obras públicas realizadas por el ayuntamiento de Tenancingo, cuatro solo pertenecen al proceso de licitación pública.

A continuación se hace una descripción en lo que concierne a cada licitación con su código de obra, para que en los siguientes apartados se identifique a cada una.

3.3.1.1. Licitación 1 Rehabilitación de la Unidad Deportiva “El Salto”

Obra: “Primera Asignación para la Rehabilitación de la Unidad Deportiva “El Salto”.

Localidad: Cabecera Municipal

Código de la Obra: MTD/OP/LP/001/2012

Dirección de Obras Públicas

Descripción del Proyecto y Obra

Se construirá un acceso a la entrada de la unidad deportiva; demolición de la construcción de adobe para posteriormente construir un edificio que albergará a las oficinas administrativas, un módulo de vigilancia, tienda; destrucción de módulos sanitarios para la construcción de nuevos. Dos canchas de Voleibol (actualmente solo se hay una), canchas de Basquetbol con techumbre, gradas y pintura nueva. El teatro al aire libre será demolido para construir dos canchas de squash. Para futbol, instalación de cerco perimetral, construcción de una cisterna, riego y aspersión, alumbrado de gradas. Así como en futbol rápido, reparación de muros, cerco perimetral y puertas de acceso.

Tabla 2. Identificación de la obra licitación 1

Identificación y datos de la obra	
Tipo de trámite	Expediente inicial
Año de ejercicio	2012
Nombre de la Obra	Rehabilitación de la Unidad Deportiva "El Salto"
Localidad	Cabecera Municipal
Municipio	Tenancingo
Unidad ejecutora	Ayuntamiento de Tenancingo
Unidad responsable	Ayuntamiento de Tenancingo
Tipo de obra	Nueva
Modalidad de ejecución	Contrato
Tipo de adjudicación	Licitación Pública
Importe	\$5 000 000.00
Fecha de inicio	31-01-2012
Fecha de término	30-07-2012

Fuente: Elaboración personal basada en el archivo código de obra:

MTD/OP/LP/001/2012

3.3.1.2. Licitación 2 Reencarpetado de la carretera Tenancingo-Tepoxtepec

Obra: Reencarpetado de la carretera Tenancingo-Tepoxtepec, del km 0 + 600 al 3+000.

Localidad: Tepoxtepec

Código de la Obra: MTD/OP/G15/LP/062/2010

Dirección de Obras Públicas

Descripción de la obra:

Reencarpetado del camino Tenancingo-Tepoxtepec, incluyendo los trabajos de desmonte, cortes, excavación para canales, terraplenes, limpieza de alcantarillas, cunetas, lavaderos, bordillos, subdrenes, base hidráulica, riegos de impregnación, carpeta asfáltica, marcas en el pavimento, señales preventivas e informativas y obras inducidas.

Tabla 3. Identificación de la obra, licitación 2

Identificación y datos de la obra	
Tipo de trámite	Expediente inicial
Año de ejercicio	2012
Localidad	Col. San Mateo, Col San Ramón, Gualupita, Tepoxtepec
Municipio	Tenancingo
Unidad ejecutora	Ayuntamiento de Tenancingo
Unidad responsable	Ayuntamiento de Tenancingo
Tipo de obra	Nueva
Modalidad de ejecución	Contrato
Tipo de adjudicación	Licitación Pública
Importe	\$5 223 990.58
Fecha de inicio	02-07-2012
Fecha de término	31-08-2012

Fuente: Elaboración personal basada en el archivo código de obra:

MTD/OP/G15/LP/062/2010

3.3.1.3. Licitación 3 Rehabilitación de la calle prolongación Guillermo Prieto

Obra: “Rehabilitación de la calle prolongación Guillermo Prieto, acceso a Tierra Blanca”

Localidad: Cabecera Municipal

Código de la Obra: MTD/OP/3X1M/IR/055/2010

Dirección de Obras Públicas

Descripción de la obra:

Reencarpetado del camino incluyendo los trabajos de desmonte, cortes, excavación para canales, terraplenes, limpieza de alcantarillas, cunetas, lavaderos, bordillos, subdrenes, base hidráulica, riegos de impregnación, carpeta asfáltica, marcas en el pavimento, señales preventivas, señales informativas y obras inducidas.

Tabla 4. Identificación de la obra, licitación 3

Identificación y datos de la obra	
Tipo de trámite	Expediente inicial
Año de ejercicio	2010
Localidad	Cabecera Municipal
Municipio	Tenancingo.
Unidad ejecutora	Ayuntamiento de Tenancingo
Unidad responsable	Ayuntamiento de Tenancingo
Tipo de obra	Nueva
Modalidad de ejecución	Contrato
Tipo de adjudicación	Invitación Restringida
Importe	\$750 000.00
Fecha de inicio	15-10-2010
Fecha de término	15-12-2010

Fuente: Elaboración personal basada en el archivo código de obra:

MTD/OP/3X1M/IR/055/2010

3.3.1.4. Licitación 4. Construcción de camino de Tepoxtepec a San Simonito

Obra: “Construcción de Camino de Tepoxtepec a San Simonito”

Localidad: San Simonito-Tepoxtepec

Código de la Obra: MTD/OP/G15/LP/062/2010

Dirección de Obras Públicas

Descripción de la obra:

Trazo y nivelación escarificado y corte del terreno natural, carga y acarreo del producto de la excavación, cortes, afine, y compactación del terreno natural construcción de cunetas, guarnición, banquetas del concreto hidráulico y pavimento de mezcla asfáltica de 5 cm de espesor.

Tabla 5. Identificación de la obra, licitación 4

Anexo 1	
Tipo de trámite	Expediente inicial
Año de ejercicio	2011
Localidad	San Simonito-Tepoxtepec
Municipio	Tenancingo
Unidad ejecutora	Ayuntamiento de Tenancingo
Unidad responsable	Ayuntamiento de Tenancingo
Tipo de obra	Nueva
Modalidad de ejecución	Contrato
Tipo de adjudicación	Licitación Pública
Importe	\$16 364 419.18
Fecha de inicio	01-10-2010
Fecha de término	15-12-2010

**Fuente: Elaboración personal basada en el archivo, código de obra:
MTD/OP/G15/LP/062/2010**

Se analizarán a fondo las cuatro licitaciones gestionadas en el trienio, con el objetivo de observar el proceso que se siguió, por lo que se tomó una muestra de una invitación restringida y otra adjudicación directa para ampliar el horizonte de estudio; y, a su vez, observar desde el punto de vista administrativo la razón de por qué no se tomó en el municipio a la licitación pública como el proceso primordial de adquisiciones.

En los apartados que se muestran a continuación se abordarán las cuestiones más relevantes que arrojó el estudio de las cuatro licitaciones en lo práctico, es decir, se resaltarán los aspectos por los cuales, muchas veces la licitación no es tomada como proceso primordial. También se considerarán otros aspectos fundamentales de la Administración Pública y de qué manera se abordan.

3.3.2. La falta de uso de la Licitación Pública como procedimiento primordial

El primer punto a tratar, y el cual resalta en el estudio de caso del municipio, fue la falta de priorizar a la licitación pública como procedimiento de adjudicación

respecto a obra pública; como se observa en el gráfico 1, la licitación pública, apenas representa 1% del total de las obras realizadas en el municipio.

Se debe tener claro que las razones para no tomar a la licitación pública como procedimiento primordial, es no considerar a la norma desde la Constitución en el Artículo 134. En el cual, como ya se establece, que por la naturaleza de la licitación en cuanto a eficacia, transparencia y eficiencia; debe ser tomada como procedimiento primordial.

Sin embargo, pueden ser diversas las razones por las cuales no se tomó a la licitación pública como el procedimiento primordial para generar la obra pública: desde cuestiones de temporalidad, hasta de índole económica.

En los presentes apartados se analizan cada una de estas cuestiones, especialmente las que resultaron relevantes para que no se tomara este proceso y se eligieran la adjudicación directa y la invitación a tres personas..

En este apartado es importante dejar claro que el primer punto establecido en el marco jurídico analizado en el capítulo dos, no es cumplido, ya que en porcentajes la licitación debería ocupar el primer lugar como procedimiento administrativo en la gestión y contratación para la obra pública, y los otros dos, como lo dice la misma norma, solo son como procedimientos de emergencia en caso de que la licitación pública no procediera respecto a lo legal y administrativo.

3.3.3 Fase Previa: Presupuestación

En la cuestión práctica, en la parte previa a la consolidación de un procedimiento adjudicatario, en lo que respecta a obra pública, debe existir un estudio anticipado, en el cual, el gobierno municipal ratifique que es necesaria la obra pública; las obras tienen que ser, por lo regular, de suma urgencia o de mucha presión social para que se tomen en cuenta y se realicen.

Como presión social, específicamente se refiere a las demandas que lleva a cabo, ya sea una colonia, barrio o comunidad del municipio; a la ciudadanía en general, si esta llegase a ser, por ejemplo, en dos de las licitaciones analizadas que

respecta al tema de infraestructura vial (carreteras), por las cuales transita gran parte de la población, el ayuntamiento se ve criticado por no gestionar acciones para solucionar los problemas existentes

Un primer resultado de la investigación en esta fase previa a la adjudicación de una licitación, se tiene que sí existe una presión por la ciudadanía hacia su ayuntamiento por llevar a cabo acciones a favor del mejoramiento de la infraestructura del municipio, y que estas demandas serán transformadas por el aparato burocrático. Sin embargo, este es el primer paso práctico de la fase previa, ya que no únicamente con la demanda basta para que el ayuntamiento haga las acciones necesarias de las siguientes cuestiones para poder laborar:

Una vez que la demanda es atendida por el ayuntamiento, este debe cumplir una serie de pasos, en los que se vea qué tan factible es realizar la obra y si esta no afectará los recursos económicos ya asignados por el ayuntamiento.

Para cualquier adquisición gubernamental, pero específicamente para la de obra pública, lo primero que se hace es realizar para el ayuntamiento el presupuesto aproximado de la obra; haciendo una justificación económica, y el requerimiento de los materiales necesarios, así como un análisis de precios unitarios.

Por lo anterior el primer paso para la presupuestación es la justificación económica del proyecto y/o obra; que muchas veces es solicitado por el cabildo, regidores, presidente, etcétera. Contendrá los datos necesarios del porque es necesaria la obra, su ubicación, la dependencia responsable y el monto. Presupuesto que es la transformación de la demanda poblacional en un documento palpable para su evaluación. A continuación se observan los elementos básicos de una de las licitaciones analizadas:

Escrito 1: Justificación Económica

1. *Datos Generales*
 - 1.1 *Localización del Proyecto*
 - 1.1.2 *Entidad Federativa: Estado de México. Municipio de Tenancingo*
 - 1.1.3 *Región VI Ixtapan de la Sal*
 - 1.1.4 *Localidades: Cabecera Municipal*

- 1.2 Nombre del proyecto: "Rehabilitación de la Unidad Deportiva el Salto"
- 1.3 Dependencia responsable: Ayuntamiento de Tenancingo; Dirección de Obras Públicas
- 1.4 Tipo de obra o proyecto: Infraestructura Gubernamental
- 1.5 Monto de la obra: \$15 122 756.49
- 1.6 Precios 2011
- 2. Datos Financieros y Presupuesto
- 2.1 Fuente de Recursos

Fuente de Recursos.	Monto.	Porcentaje.
Federal	-----	0%
Estatad	\$15 122 756.49	100%
Municipal	-----	0%

2.2 Principales conceptos de presupuesto

2.3 Principales componentes

- Oficinas y módulos sanitarios
- Fachadas
- Canchas de Volibol
- Canchas de Squash
- Canchas de Basquetbol
- Vestidores y regaderas
- Cancha Frontón
- Cancha de Futbol
- Cancha de Futbol Infantil
- Cancha de Tenis
- Cancha de Futbol Rápido
- Área de Gimnasio
- Áreas comunes

2.4 Calendario de Inversión

Mes 1: Oficinas y módulos sanitarios; canchas de Squash, Frontón, Futbol, Futbol Infantil, áreas comunes.

Mes 2: Oficinas y módulos sanitarios; canchas de Squash, Basquetbol, Frontón, Futbol.

Mes 3: Oficinas y módulos sanitarios; canchas de Squash, Basquetbol, Futbol.

Mes 4: Fachada; cancha de volibol; áreas comunes.

Mes 5: Vestidores y regaderas; áreas comunes.

Mes 6: Vestidores y regaderas; canchas de Tenis, Futbol Rápido; áreas comunes.

Mes 7: Área de gimnasio; áreas comunes.

Total del Presupuesto.	Sin I.V.A.	\$13 036 859.04
	I.V.A.	\$2 085 897.45

2.5 Descripción del proyecto y/o obra.

- Se construirá un acceso a la entrada de la Unidad Deportiva, demolición de la construcción de adobe, para posteriormente construir un edificio que albergará a las oficinas

administrativas, un módulo de vigilancia, tienda; destrucción de módulos sanitarios para la construcción de unos nuevos.

- *Dos canchas de Volibol (actualmente solo se cuenta con una).*
- *Canchas de Basquetbol, con techumbre, gradas y pintura nueva.*
- *El teatro al aire libre será demolido, para construir dos canchas de Squash.*
- *Futbol: instalación de cerco perimetral, construcción de una cisterna, riego y aspersión, alumbrado de gradas.*
- *Futbol Rápido, reparación de muros, cerco perimetral y puertas de acceso.*

3. Situación Actual

3.1 Problemática

3.1.1 Tamaño y características de la población donde se localiza el proyecto propuesto.

Propiciar actividades de planeación y gestionar los recursos materiales y económicos en beneficio de la población del municipio. Se tiene una urgente necesidad de mejorar la situación en que se encuentra la Unidad Deportiva, así como diversificar los servicios que se ofrecen.

3.1.2 Características del municipio que interfieran con la infraestructura existente.

El municipio cuenta con numerosos grupos deportivos y la demanda de usuarios ha ido en aumento por lo que, se vuelve de vital importancia atender estas actividades.

Oferta V.S Demanda

3.1.3 Indicadores relevantes de oferta V.S demanda

- *Mayor capacidad para la atención de usuarios*
- *Mayor seguridad para los usuarios*
- *Mejor funcionamiento de las instalaciones*
- *Mayor oferta de servicio para los usuarios*
- *Incremento de la vida útil de las instalaciones*
- *Mayor comodidad en el uso de las instalaciones.*

3.1.4 Impacto Metropolitano

El proyecto se localiza en la zona que ocupa la Cabecera Municipal de Tenancingo, Estado de México; se encuentra a unos 46 km aproximados, de la zona metropolitana más cercana que es Toluca; lo que provoca efectos favorables

importantes para esa ciudad, ya que el aumento en la capacidad de atención en la Unidad Deportiva disminuirá el flujo de usuarios a esa ciudad en busca de los servicios que presta este deportivo.

3.1.5 Otras consideraciones

Con lo anterior, realizar el proyecto mencionado incrementará potencialmente la capacidad de atención y funcionamiento de la Unidad Deportiva, así como contribuir en buena medida a la oferta del municipio hacia sus habitantes.

La ejecución de esta obra dará beneficio al total de la población de 90 946 habitantes.

4. Análisis del proyecto/programa propuesto.

4.1 Alternativas de solución

Aspecto a Evaluar	Propuesta	Alternativa 1
Descripción técnica	Rehabilitación de la Unidad Deportiva	Proyección y construcción de una nueva Unidad Deportiva
Vida útil	30 años	50 años
Número de usuarios	3 000	6 000
Inversión inicial	\$15 122 756.49	\$130 000 000
Costo de operación anual	\$1 368 000	\$2 736 000
Costo de mantenimiento	\$500 000	\$800 000
Ventajas Técnicas	Se aprovechan espacios existentes. Menor tiempo de ejecución. Inicio Inmediato	No necesita operar mientras se construye. Instalaciones completamente nuevas

5. Razones por las que se eligió la solución más viable técnica y económicamente.

La propuesta es la más factible, ya que será aprovechado el terreno disponible y edificación existentes.

Menor inversión y se alcanza el objetivo que es adaptar y acondicionar los espacios de los usuarios. A pesar de que la "alternativa 1", brindaría una mayor capacidad, se requiere mayor inversión, además de la adquisición de un nuevo predio.

6. Metas

- ✓ Construcción de oficinas administrativas
- ✓ Contar con especies y servicios suficientes y dignos
- ✓ Atenuar la afectación que sufren las instalaciones con el tiempo

- ✓ *Cumplir con normas de seguridad y diseño*
- 7. *Beneficios sociales*
- ✓ *Mayor eficiencia en la atención de usuarios*
- ✓ *Mejoramiento de los servicios que imparte la Unidad Deportiva*
- ✓ *Aumento en la capacidad de usuarios*
- ✓ *Salvaguarda de la integridad física de los usuarios*
- ✓ *Beneficiarios Directos: toda la población 90, 046 habitantes*

Fecha de elaboración: 05/01/2012

Fuente: Investigación de campo, código de la obra: MTD/OP/LP/001/2012

La justificación económica encierra todo lo relacionado con la creación de dicha obra, desde la problemática que representa para la ciudadanía, saber de dónde se van a conseguir los recursos económicos, la población beneficiada, y por qué se seleccionó específicamente dicha acción comparada con otras alternativas. Dicha justificación viene acompañada de los documentos del presupuesto de la obra y el análisis de precios de los materiales necesarios.

En la tabla número seis se muestra la información respecto a los aspectos presupuestarios analizados en una de las licitaciones de la remodelación de la Unidad Deportiva del municipio de Tenancingo; en la fila superior se inciden los cuatro aspectos que se toman en cuenta, en las filas inferiores solo se da el concepto general a remodelar. Mientras que en el análisis de precios unitarios se especifica el tipo de material que se necesita para la remodelación, y cuánto constaría cada uno de ellos. Ambos documentos deben coincidir en sus totales para que sean factibles.

Tabla 6. Aspectos Presupuestarios

Código	Concepto	Unidad	Cantidad
A	Oficinas y Módulos Sanitarios		
B	Oficinas y Módulos, Sanitarios, Fachadas		
C	Canchas Squash		
D	Canchas Básquetbol		
E	Vestidores y Regaderas		
F	Cancha Frontón		
G	Cancha Futbol		

Fuente: Investigación de campo, código de la obra: MTD/OP/LP/001/2012

3.3.4 El problema de la asignación de los recursos económicos

Una vez realizada la fase de la presupuestación, viene uno de los aspectos más difíciles y políticos para el ayuntamiento: la obtención de recursos económicos por parte del gobierno estatal y federal. Se considera complicada, ya que en la práctica los gobiernos municipales muchas veces no cuentan con recursos económicos propios o les son insuficientes para llevar a cabo obras de gran magnitud. Es por ello, que muchas veces deben acudir a los gobiernos federal y estatal para poder conseguirlos y echar a andar la obra.

En este punto fue visible constatar que en todas las adquisiciones analizadas, existe un proceder respecto a escritos del ayuntamiento hacia los gobiernos estatal y federal; con esto, en primera instancia se analiza que la obra sea factible y real con la justificación económica previamente realizada por el ayuntamiento. Este aspecto para nuestro análisis resulta positivo, ya que evita la desviación de dichos recursos económicos por parte de los ayuntamientos, así como tener la veracidad de que la obra a realizar sea real y no solo un engaño para conseguir dichos recursos.

Sin embargo, encierra un aspecto sumamente negativo, en el acto presupuestario que lleva a cabo el municipio; lo hace en relación a las necesidades de la obra y con la mejor calidad de los materiales a utilizar, los gobiernos estatal y federal, muchas veces limitan esta presupuestación dejándola en menos del 50% de lo que solicitó el municipio. Responsabilizando al ayuntamiento de hacer rendir lo mejor posible los recursos gestionados y disminuyendo en muchas ocasiones la calidad y/o magnitud de dicha obra. Aquí se observa un ejemplo en nuestra investigación de campo.

El municipio pidió alrededor de 20 millones de pesos para la remodelación total de su unidad deportiva, basándose en los mejores materiales y en un estudio previo de presupuestación y factibilidad.

Tabla 7. Presupuesto

Total del Presupuesto	Sin I.V.A.	\$13 036 859.04
	I.V.A.	\$2 085 897.45

Fuente: Investigación de campo, código de la obra: MTD/OP/LP/001/2012

Presupuesto que es enviado al gobierno estatal para solicitar dichos recursos, en este punto, existe una negociación política entre los servidores públicos municipales y estatales para llegar a una cantidad justa. En dicha negociación, por lo regular, resulta “vencedor” el gobierno estatal, ya que es quien decide cómo asignar de la mejor manera los recursos económicos a los municipios; el resultado es una disminución a lo solicitado por los municipios para sus obras, pidiendo así al gobierno estatal “subsane” los errores cometidos en su propuesta para que sean liberados sus recursos:

Tabla 8. Expediente Técnico Original

Expediente Técnico

Documento oficial del Gobierno del Estado de México

Anexo 1	
Tipo de trámite	Expediente inicial
Año de ejercicio	2012
Localidad	Cabecera Municipal
Municipio	Tenancingo
Unidad ejecutora	Ayuntamiento de Tenancingo
Unidad responsable	Ayuntamiento de Tenancingo
Tipo de obra	Nueva
Modalidad de ejecución	Contrato
Tipo de adjudicación	Licitación Pública
Importe	\$15 122 756.49
Fecha de inicio	31-01-2012
Fecha de término	30-07-2012

Calendario de ministración de recursos		
Meses	Cantidad	Porcentaje
Enero	\$4 741 710.70	31.35%
Febrero	\$4 474 011.02	29.58%
Marzo	\$916 452.62	6.06%
Abril	\$1 222 109.81	8.00%
Mayo	\$636 168.22	4.21%
Junio	\$1 107 821.65	7.33%
Julio	\$2 024 482.47	13.39%

Validación del expediente y dictamen de factibilidad

Acta de aceptación de la comunidad: Siendo las 10:30 horas, del día 5 de enero del 2012

Fuente: Investigación de campo, código de la obra: MTD/OP/LP/001/2012

Escrito 2. Respuesta de Gobierno del Estado al municipio

Toluca de Lerdo, 25 de noviembre del 2011.

Lic. Abner Bravo Estrada

Tesorero Municipal

“...En relación al oficio PTM/058/TM/1357, con fecha de 4 de noviembre, en el que envía la justificación económica de la obra “Rehabilitación de la Unidad Deportiva El Salto”, por un monto de \$15, 122, 756.49 del Programa de Inversión Sectorial 2011, hago de su conocimiento que estas cuentan con observaciones que deben ser subsanadas para que esta Dirección General, esté en posibilidades de continuar con el trámite correspondiente.

Le agradecemos designe a un servidor público, para que se asesore a nuestras oficinas, lo anterior con la finalidad que la documentación pueda ser perfeccionada...”

Firma de la Dirección General, Lic. Úrsula Carreño Colorado.

Fuente: Investigación de campo, código de la obra: MTD/OP/LP/001/2012

Tabla 9. Expediente “Subsanado”

Identificación y datos de la obra	
Tipo de trámite	Expediente inicial
Año de ejercicio	2012
Nombre de la Obra	Rehabilitación de la Unidad Deportiva “El Salto”
Localidad	Cabecera Municipal
Municipio	Tenancingo
Unidad ejecutora	Ayuntamiento de Tenancingo
Unidad responsable	Ayuntamiento de Tenancingo
Tipo de obra	Nueva
Modalidad de ejecución	Contrato
Tipo de adjudicación	Licitación Pública
Importe	\$5 000 000.00
Fecha de inicio	31-01-2012
Fecha de término	30-07-2012

Calendario de ministración de recursos	
Meses	Cantidad
Febrero	\$282 570.80
Marzo	\$937 262.31
Abril	\$2 631 767.76
Mayo	\$1 027 616.39
Junio	\$1 207 782.74
TOTAL	\$5 000 000.00

Fuente: Investigación de Campo, código de la obra: MTD/OP/LP/001/2012

Es así, que los municipios tienen que adaptarse a las aportaciones que reciban de parte de los dos niveles de gobierno, pero no de acuerdo a lo que soliciten, sino a lo que se les asigne. Por lo que existe un proceso propio administrativo-político, engendrado por la licitación pública para la consecución de recursos en pro de la obra a realizar.

3.3.5. La publicación de la convocatoria

Una vez que los recursos económicos han sido liberados y que se ha acordado en los tres niveles de gobierno aportará en materia económica, se procede a la emisión de la carta de aceptación y validación; quedando estipulado que el gobierno municipal, específicamente el área en la cual se va a llevar a cabo la adquisición, en el caso de nuestra investigación, la Dirección de Obras Públicas se

comprometerá a supervisar y asistir técnicamente, en todo el proceso, desde la convocatoria, y selección de la empresa, hasta la entrega total de la obra.

Cuando la carta de aceptación y validación es firmada por las autoridades correspondientes, se procede a la publicación de la convocatoria de la licitación pública. La norma establece que será abierta y pública a los medios de comunicación para su publicación y consulta, sin embargo, debido a las pocas magnitudes con las que cuenta el municipio y, a las mismas limitaciones en cuanto a recursos; la mayoría de las veces la publicación no llega a abarcar suficientes magnitudes para que una gran variedad de empresas se enteren de que existe.

En dicha convocatoria se estipularan específicamente los requisitos que debe tener la empresa y, los documentos a presentar para su cotejo y revisión. También determina la magnitud de la obra, así como su alcance económico y las fechas ya estipuladas para cumplir en tiempo y forma. Es de suma importancia que en el momento de la creación de la convocatoria, la parte responsable del ayuntamiento lo haga de manera clara y detallada, ya que es la base de todo el proceder administrativo, y no se puede permitir ningún error, pues esto implicaría la falla de todo el sistema adquisitivo.

3.3.6. La asistencia de los licitantes

Una vez publicada la convocatoria, las empresas interesadas en participar en el concurso, acuden a la oficina receptora del ayuntamiento a presentar la documentación requerida. En el momento en que la entreguen se les asignará el término de licitantes.

Existe un listado de documentos específicos, con los que debe cumplir la empresa, y en caso de incumplimiento su registro como licitante será cancelado. Estas especificaciones, por lo regular, se centran en el poder económico de las empresas participantes, así como de su capacidad en cuanto a material y trabajadores. A continuación se observa un ejemplo de nuestra investigación de una licitación:

Tabla 10. Recepción de documentos

Recepción de documentos para participar en las licitaciones públicas

Empresa: Dr. en Ing. Mauricio Vallejo Tinoco

Representante Legal de Constructora Morroke, S. de R.L. de C.V.

Documento	Cumplió
Solicitud de inscripción al concurso	Cumplió
Acta Constitutiva	Cumplió
Documentación que compruebe capacidad técnica y especialidad: Obras Ejecutadas Contratos de obra Técnicos a cargo Certificado de documentación	Cumplió
Declaración por escrito de no encontrarse dentro de los supuestos Art. 12.48 de libro XII de Código Administrativo del Estado de México	Cumplió
Capital mínimo contable requerido \$20 000 000.00	Cumplió
Relación de equipo propio	Cumplió
Domicilio del Estado de México	Cumplió

**Fuente: Investigación de Campo, código de la obra:
MTD/OP/G15/LP/062/2010.**

Se aclara que si la documentación recibida está incompleta o la empresa no cumple con las condiciones específicas solicitadas en la convocatoria, será responsabilidad de la empresa continuar con el proceso a pesar de poder ser más adelante descalificada por dichas faltas.

Al recibir el área del ayuntamiento la documentación, emitirá a la tesorería municipal un escrito en el que se le otorga la compra de bases del contrato, el cual se celebrará con la empresa ganadora del concurso. Esta compra de bases de contrato puede variar de acuerdo a cada ayuntamiento y el caso de adjudicación; para la presente investigación no varía en ninguno de los casos, siendo de 10 mil pesos. Dicha compra representa al ayuntamiento un ingreso extra y hasta cierto punto un impuesto para la empresa interesada en participar en el concurso.

Una vez realizado el pago de la bases del contrato en la tesorería municipal, se emitirá la constancia de inscripción a nombre de la empresa y de la persona que la

representa; el primer paso en documentación, poder económico, capacidad material, recursos humanos y maquinaria.

3.3.7. La falta de audiencia empresarial para los concursos

Uno de los factores principales, por los que muchas veces la licitación pública no es tomada como proceso primordial por los municipios, es la falta de asistencia de las empresas en el concurso, esto se puede deber falta de publicidad de la convocatoria del concurso. Por lo tanto las empresas no se enteran.

También las empresas no participan en un concurso vía licitación pública, por los gastos que se generan, desde el pago de bases de contrato, hasta la creación de la oferta técnica y económica que tienen que elaborar para el concurso, además del riesgo de no tener asegurado el triunfo y por ende, no les interesa participar.

Otro factor por el que las empresas no se acercan al concurso licitatorio, la desconfianza de que los concursos estén amañados para beneficiar a una empresa y que se pierda tiempo y economía al participar en dichos concursos.

La licitación pública no es tomada como proceso primordial, porqué se torna como “desierta”; significa que ninguna empresa se presenta para responder a la convocatoria. Si esto sucede se vuelven a lanzar otras dos convocatorias, si también se registran como desiertas, se procederá a los otros dos procesos de adjudicación como el marco legal lo establece, ya sea la invitación a tres personas o la adjudicación directa.

3.3.8 Las juntas previas a la obra

Una vez que las empresas han comprado las bases del contrato y han recibido la constancia de inscripción por parte del ayuntamiento, corresponde tanto a las autoridades de este como a los representantes de las empresas asistir a tres juntas primordiales para que las empresas puedan hacer su propuesta económica y técnica para las obras.

A estas juntas es necesario que asistan las autoridades correspondientes citadas en la listas de la obra, para dar su juicio como administradores públicos para mejorar las condiciones de propuesta para las empresas, así como para enriquecer el cómo se va a llevar a cabo la obra; estas juntas son:

- Visita al sitio de la obra
- De aclaraciones
- Presentación y apertura de propuestas por el ayuntamiento

A las primeras dos juntas se convoca a las autoridades municipales y les concierne lo relacionado con la obra pública, y las empresas licitantes. La primera junta (de visita al sitio de la obra), se relaciona en las condiciones en que se encuentra, ya sea el terreno donde se va a construir o la rehabilitación y/o remodelación, siendo por parte de las autoridades municipales, sugerir los puntos relevantes de la obra. A su vez, la empresa avalará los materiales necesarios, la cantidad necesaria de personal y en qué condiciones se desarrollará dicha obra.

Posterior a la visita al sitio de la obra, se llevará a cabo la junta de aclaraciones, por lo regular se desarrolla un día después. Esto con el objetivo de tener claras las ideas respecto a qué se necesita y qué dudas surgen por parte de la empresa para con las autoridades municipales, es decir ciertas especificaciones del ayuntamiento para la obra, y con ello las empresas tengan de manera clara la forma de redactar sus propuestas económicas y técnicas. Una vez sesionada la junta de aclaraciones y terminada sin ninguna objeción de las empresas, se procede a dar un tiempo a las mismas para la elaboración de sus propuestas.

Al cumplirse el período establecido por el ayuntamiento y la fecha de presentación y apertura de las empresas, es responsabilidad directa de las autoridades recibir de las empresas en sobre cerrado, sus propuestas, no pueden ser vistas hasta que las autoridades estén reunidas en la junta para tal fin; en donde sin presencia de las empresas, las autoridades deliberarán en los principios de la licitación que marca el aspecto legal de eficacia, eficiencia y transparencia, de la mejor

propuesta y se declarará ganadora a la empresa, que según las autoridades satisfaga más las necesidades de la obra, ya sea en lo económico o en lo técnico.

Se deja claro que existe desinterés por la mayoría de las autoridades municipales para asistir a dichas juntas; se les enviaba la invitación para su asistencia, no acudían. En todos los casos analizados se relegó dichas responsabilidades exclusivamente al Director de Obras Públicas.

3.3.9. La adjudicación

Una vez que se ha declarado ganadora a alguna de las empresas licitantes, se procede a levantar el acta de dictamen técnico, y el acta de fallo y adjudicación, que sería la fase final del proceso administrativo licitatorio.

En lo que concierne al acta de dictamen técnico, se establece el resumen de todo el proceso licitatorio desde la publicación de la convocatoria hasta la junta de apertura de propuestas, en esta también se recopila la documentación de las empresas licitantes, además de añadir ciertos documentos extras que debe presentar la empresa ganadora, como son los siguientes:

- Manifestación del domicilio para oír y recibir notificaciones; esto en caso de que el ayuntamiento solicite algunos informes o aclare dudas respecto a las obras.
- Personalidad del representante que asiste al concurso; es decir, la persona que fue seleccionada para representar a la empresa desde el inicio del concurso.
- Garantía de seriedad: documento que obliga a la empresa a utilizar el material que ofreció en su propuesta técnica, así como a respetar el precio en su propuesta económica, y la compromete a terminar la obra en las condiciones ya establecidas.
- Calendarización de ejecución de trabajos: Establece en cuanto tiempo se entregarán las obras, y qué se hará en los tiempos que tarde, por lo regular, es por mes, pero dependiendo de la premura de la obra puede establecerse por semanas.

Una vez entregada toda la documentación por parte de la empresa en la dependencia responsable, se da la autorización para emprender las labores de la obra; para tener una documentación que respalde a la empresa, por lo regular, se emite un escrito a la dependencia gubernamental responsable, en la que se informa el inicio de sus labores, con el fin de cumplir con la calendarización de labores y con el tiempo estipulado.

Una vez culminada la obra, es responsabilidad de la unidad ejecutora del ayuntamiento, elaborar un escrito que indique el nombre completo de la obra, su culminación, el monto económico total, el lugar específico en el municipio y el tiempo que tardó en realizarse.

3.4 EI COCICOVI, una intervención ciudadana

Uno de los puntos fundamentales de la licitación pública, es el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI) que permite a los ciudadanos participar en el momento de realizar la obra, así como vigilar el proceso en que se encuentra y si llegase a haber alguna anomalía informarlo a las autoridades correspondientes. A continuación se presenta el acta constitutiva del COCICOVI, y posteriormente una descripción del proceso de formación del mismo.

Escrito 3. Acta Constitutiva del COCICOVI

“Acta Constitutiva del Comité de Control y Vigilancia en obra pública.

No. de folio: 60692

Ejercicio: 2011

No. de beneficiados: 6000

No. de asistentes: 23

Fecha: 03-08-2011

Tipo: R

Duración de la capacitación. 30 minutos

En la localidad de San Mateo, Municipio de Tenancingo, Estado de México, siendo las 17:00 horas del día 3 del mes de agosto del año 2011, en el lugar que ocupa la calle Adolfo López Mateos se reunieron por el ayuntamiento el C. Jorge Jardon Zarza, por la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, el ayuntamiento y 7o el comité comunitario de obra llevarán a cabo y constituir el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia que la inspeccionará y que en lo subsecuente se le denominará COCICOVI. Lo anterior con fundamento en los Artículos 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México , 61 62 y 65 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, 223 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, 113-A, 113-B, 113-C, 113-D, 113-E, 113-F, 113-G y 113-H, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como el Acuerdo del Ejecutivo del Estado de fecha 6 de septiembre del 2000, y demás ordenamientos y disposiciones legales aplicables a la presente.

Acto seguido el representante de la dependencia o entidad ejecutora informa a los presentes que la obra a realizar de denomina: Reencarpetado de la carretera Tenancingo-Tepoxtepec. Del km 0 + 600 al 3+000. Y que se encuentra ubicada en: las colonias San Manteo, San Ramón y las comunidades de Gualupita y Tepoxtepec. La cual será ejecutada por: el Ayuntamiento, y que se realizará bajo la modalidad de ejecución por: contrato.

Los recursos que se aplicarán corresponden al: Gasto de Inversión Sectorial.

Aportaciones: \$5, 223,883.50 Estatal.

Enterados los presentes de lo expresado deciden constituir al COCICOVI para supervisar la obra mencionada, el cual estará integrado por un Contralor Social A, un Contralor Social B y un contralor social C, electos democráticamente de entre los beneficiarios asistentes a la asamblea, que no sean servidores públicos, ni dirigentes de organizaciones políticas, preferentemente que sepan leer y escribir y sean mayores de 18 años, cuyo funcionamiento se sujetará a los dispuestos en las siguientes:

Cláusulas

- I. El COCICOVI será responsable de inspeccionar la obra pública, estará integrado por tres vecinos de la localidad en que se construya la obra, cuyos cargos serán honoríficos, su objetivo será el de inspeccionar, controlar y vigilar preventiva y periódicamente las obras para el beneficio social.
- II. Para el cumplimiento de su objetivo, el COCICOVI tendrá las siguientes funciones:

*Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente.

*Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra.

*Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados.

*Verificar la calidad con que se realiza la obra pública.

*Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observen durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras objeto de supervisión.

*Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras.

*Intervenir en los actos de entrega y recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones.

*Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales.

- III. Las funciones encomendadas al COCICOVI, podrán ser desempeñadas por cualquiera de sus miembros de manera individual o conjunta y podrán auxiliarse de los otros ciudadanos beneficiados, los cuales ejercen la Contraloría Social. La representatividad de la población en los asuntos relacionados con la obra le corresponderá al COCICOVI.
- IV. El COCICOVI se encontrará sujeto a la autoridad de la asamblea general de vecinos o habitantes beneficiarios de la obra pública. Se podrá convocar a asamblea cuando el juicio del COCICOVI, existan puntos importantes que tratar con relación a la misma.
- V. El COCICOVI **informará periódicamente a los vecinos beneficiados con la obra de los resultados de su trabajo de vigilancia**, así como de cualquier asunto relacionados con la misma y que se considere de importancia.
- VI. El COCICOVI **realizará sus funciones desde el inicio y hasta el término de la obra, y promoverá el cuidado y conservación y mantenimiento** de la misma entre los beneficiarios y ante la autoridad correspondiente.
- VII. El COCICOVI, no podrá desempeñar otras funciones ni promover otro tipo de actividades, salvo las que expresamente se señalan en las cláusulas contenidas en la presente acta y las que le confiera la normatividad en materia de Contraloría Social correspondiente.
- VIII. El COCICOVI bajo ninguna circunstancia podrá suspender la ejecución de la obra.

Una vez conocidas las clausulas precedentes, se llevó a cabo la votación vecinal para elegir a los miembros del COCICOVI, resultando electas las siguientes personas.

Contralor Social A: Zamudio Gonzales Dolores

Contralor Social B: Cruz Arévalo María de la Luz

Contralor Social C: Balcázar Lara Juan

Bajo protesta de decir verdad, los contralores sociales firmantes no son servidores públicos de ningún ámbito de gobierno, federal, estatal y municipal ni dirigentes de alguna organización política.

No habiendo otro asunto que tratar se da por concluida la asamblea constitutiva del COCICOVI, siendo las 17:30 horas de la fecha de inicio de conformidad los asistentes para constancia de los hechos asentados.

Firman por el Ayuntamiento

Por la Secretaria de Contraloría

Por la dependencia Ejecutora

Vecinos asistentes a la asamblea de constitución del COCICOVI.”

**Fuente: Investigación de campo, Código de la obra:
MTD/OP/G15/LP/062/2010.**

Este comité es organizado por el Ayuntamiento a través de la Contraloría Municipal; el proceso consiste en convocar a todos los beneficiados de la obra, ya sea en comunidad o en colonia, en una asamblea; los integrantes del comité serán elegidos democráticamente en un sistema de mayoría simple y serán los representantes para presentarse en el ayuntamiento para cualquier asunto relacionado con la obra. En el proceso de selección el Contralor Municipal informará a la asamblea la naturaleza de la obra, los recursos que se invertirán y de donde proceden, así como el tiempo que tardará en realizarse.

Una vez informados los vecinos y procediendo a la votación, el COCICOVI se integrará por tres personas de dicha comunidad o colonia, denominados contralores sociales; su única función será observar e informar ya sea al ayuntamiento o la asamblea, cualquier anomalía y bajo ninguna circunstancia podrán intervenir con la empresa licitante o la obra mencionada.

El COCICOVI representa el poder de la sociedad civil, respecto al actuar del ayuntamiento, y el poder participar respecto a este, en beneficio de la comunidad y del municipio; también representa una retroalimentación para el sistema de adquisiciones gubernamentales, midiendo la calidad de las empresas al momento de realizar las obras.

3.5 El factor tiempo en la Licitación Pública

La mayor problemática observada en el proceso de la licitación pública es el tiempo; esto se debe primordialmente a todo el sistema de adquisiciones, el cual no permite que sea eficiente el proceso de creación de la obra.

Una vez detectada la necesidad por realizar alguna obra pública, se inicia el proceso de análisis de necesidad poblacional y es labor del gobierno municipal atenderla. Sin embargo, debido a la alta cantidad de demandas poblacionales, la respuesta del gobierno puede tardar. Después de que la demanda comienza a ser atendida, sigue cómo será atendida como una obra pública nueva o la rehabilitación de lo ya existente, se analizará el costo y los recursos necesarios para llevar a cabo la atención de la demanda.

Una vez decidida la forma en que se atenderá la demanda, y el costo total para su satisfacción, surge un factor que lleva mucho tiempo al gobierno municipal y le causa controversia es la procedencia de los recursos económicos, también esperar a que dicha solicitud sea atendida por los gobiernos estatal y/o federal. En este punto no se ha llevado a cabo ni siquiera la publicación de la convocatoria debido a que el gobierno municipal no sabe si cuenta con los recursos para satisfacer dicha demanda.

En caso de ser aprobados, y publicarse la convocatoria, depende de la asistencia de las empresas el tiempo que tarde en darse el siguiente paso de la licitación, esto será si las licitaciones se resuelven como desiertas, en este caso si no hay audiencia puede que la licitación se paralice hasta un mes.

Otro aspecto que puede hacer el retraso de la licitación, es la comunicación entre las dependencias del gobierno municipal, respecto al actuar de la licitación pública y cómo va el proceso de la misma, pudiendo destacar principalmente la comunicación entre presidencia municipal, contraloría municipal, tesorería municipal, dirección de obras públicas y la regiduría encargada de la obra pública.

El proceso licitatorio, en sí, no tarda mucho tiempo, sino que el lapso mayor es la fase previa y la posterior para la entrega de la obra, siendo que una licitación en su totalidad como sistema, para poder aprobar a la empresa y que comience las labores, puede tardar hasta más de seis meses.

3.6 El deber ser en la licitación

Como se puede analizar, la licitación pública encierra un proceso propio y administrativo, sin embargo, el deber ser de la licitación para que sea un sistema a prueba de fallas, tiene que apegarse al marco legal y administrativo designado para ello.

El primer punto a tratar es la prioridad de la licitación pública, se debe considerar que la Constitución Política, la establece como el proceso primordial para llevar a cabo cualquier adjudicación gubernamental; por el complejo sistema en la que está estructurada.

Respecto a lo presupuestario, se debe tomar en cuenta que el municipio lo hace de acuerdo a las necesidades de la obra, y con el uso de los mejores materiales para prolongar la vida útil de dicha obra; sin embargo, también es necesario una revisión y ajuste, ya sea del gobierno estatal y/o federal para evitar el desvío de recursos económicos.

El siguiente punto a considerar, es qué tan pública debe ser la convocatoria de una licitación, sí el marco legal solo considera que debe estar en un lugar público donde pueda ser consultada o en medios de comunicación. En este estudio se cumple el requisito, sin embargo, es necesario que el municipio invierta un poco más en la difusión de sus convocatorias; a pesar de que pueda llegar a significar un mayor costo; lo que se verá compensado con la mayor asistencia de empresas a los concursos.

En cuanto a la presentación de los licitantes al concurso, se debe respetar que hay que cumplir con los documentos básicos y esenciales para avalarse como una

empresa responsable, con capacidad económica para llevar a cabo la obra, lo que sirve de evidencia para que el ayuntamiento compruebe que la empresa no tiene problemas de deudas con hacienda con otros municipios.

Asimismo las juntas del proceso licitatorio deben ser en días diferentes, para dar el tiempo y lugar a cada etapa de la licitación, con el propósito de que las empresas licitantes preparen una buena propuesta para presentarla al ayuntamiento.

Es síntesis, el deber ser de la licitación, siempre tendrá una base legal a la cual apegarse, y es de ahí y de acuerdo a las condiciones que se presenten por parte de los ayuntamientos y los servidores públicos, que se desenvolverá su proceso licitatorio, en el cual los factores económicos, temporales, y sociales serán determinantes.

3.7 El Sistema de Adquisiciones Gubernamentales

Una vez analizadas las cuestiones en cuanto a la práctica de las adquisiciones, específicamente a la licitación, se creará la base de nuestro sistema basado en las mismas y cómo es que resulta su función con su ambiente y los otros sistemas imperantes, con el fin de que se compruebe que existe un sistema y que este funciona y arroja resultados en el municipio de Tenancingo; además de retroalimentarse y mejorar los servicios de obras públicas.

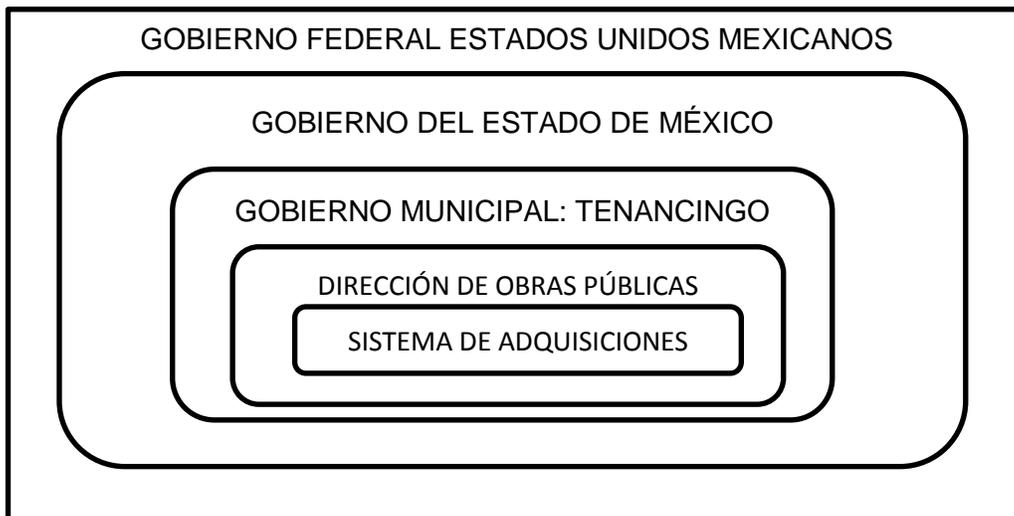
Para la formación del sistema de adquisiciones se debe tener claro, en primera instancia, que se trata de un sistema abierto, que debe estar en constante contacto con su medio ambiente y los otros sistemas para poder funcionar; lo anterior se debe a que las demandas poblacionales, consideradas como entradas en el sistema, son imperantes, diarias y constantes para el sistema; a su vez, que en la retroalimentación el sistema debe estar abierto a las críticas y resultados, buscando la mejora constante del mismo en cuanto a eficiencia y eficacia en actuar.

3.7.1. Límites del Sistema de Adquisiciones

Como se mencionó en el capítulo uno, para cualquier investigador que utilice la TGS, y estructure un sistema, lo básico será la imposición de límites; con el fin de que el estudio sea claro. La formación del sistema de adquirentes tendrá en primer orden la limitante de un Estado-Nación refiriéndose específicamente a lo Estados Unidos Mexicanos; el siguiente límite se cerrará al Estado de México, siendo la razón principal que establece un marco legal específico para la jurisdicción respecto a las adquisiciones.

Se establece que el límite de nuestro sistema se cierra a un ámbito de gobierno municipal: el municipio de Tenancingo, el cual tiene como supra sistemas, al Estado de México, y a nivel federal a los Estados Unidos Mexicanos, abocados específicamente al área de gobierno. Es así que los límites sistémicos se cierran al ámbito municipal, centrándose en la Dirección de Obras Públicas, que encierra a nuestro sistema de adquisiciones.

Diagrama 3. Límites del sistema de adquisiciones



Fuente: Elaboración personal con base en la TGS

3.7.2. El ambiente del Sistema de Adquisiciones

Para comprender que rodea a nuestro sistema de adquisiciones se debe catalogar el tipo de ambiente en el que se desenvolverá para que se comprenda que existirán factores que modificaran y limitarán a dicho sistema:

- a) **Ambiente Extrasocietal:** no obstante que en el capítulo uno, se cataloga al ambiente extrasocietal como el ámbito internacional; para el sistema de adquisiciones se cataloga como el ámbito nacional y estatal; es decir, al Gobierno Federal, ya que influye de manera directa en el ambiente intrasocietal y en el mismo sistema, y, a el gobierno del Estado de México ya que se encuentra presente en el ambiente físico y social, o sea dentro de los mismos aspectos gubernamentales e influye de igual manera en nuestro sistema.
- b) **Ambiente Intrasocietal:** se integra con varios factores, el primero es el gobierno municipal y, la Dirección de Obras, influyen en la acción del sistema para llevar a cabo una obra, a su vez se incluirá a la sociedad del municipio, pues es la principal demandante del sistema, por ser agente de demandas e influyente en el proceso (transformador) como COCICOVI; y por último se considera a las empresas licitantes, debido a que persuaden en la toma de la decisión para la obra en cuanto tiempo, material, y costo.

Con esto se establece, que los gobiernos federal y estatal influyen en el sistema de adquisiciones municipal de una manera externa, pero directa para el sistema (ambiente extrasocietal) y, a su vez, el gobierno municipal, Dirección de Obras Públicas, sociedad, empresas licitantes (sector privado), son agentes de cambio y de modificación directa en el proceso y resultados del sistema de adquisiciones, principalmente enfocado hacia las licitaciones pública.

3.7.3. Demandas

Una vez establecidos los límites y el ambiente del sistema, se necesitan elementos con los que poder trabajar, como se menciona en el capítulo uno: materia, energía e información. Por lo que se decidió catalogar a las entradas

como demandas, de acuerdo a Easton (1992); debido a que en el sistema de adquisiciones no entrará nada material ni palpable, debido a que se está tratando con trámites burocráticos y administración pública.

Se denominará a las demandas del sistema de adquisiciones, como esas necesidades de los pobladores del municipio de Tenancingo en lo que respecta a obra pública; por ejemplo si una colonia o barrio o en general la población del municipio requiere la remodelación, mantenimiento, creación o demolición de cualquier bien, se considerará una demanda para el sistema.

Las demandas podrán tener varias fuentes, desde la petición de una colonia, barrio, comunidad, como una obra pública; la observancia de los gobiernos federal, estatal y municipal respecto la necesidad de alguna obra para mejorar el nivel de vida de los pobladores del municipio; o incluso la intervención de la Dirección de Obras Públicas a través de estudios para la mejora de obras necesarias en Tenancingo.

Con lo expuesto, se tendrán tres fuentes potenciales de demandas para el sistema de adquisiciones; la más importante es la de los pobladores, después la de los gobiernos para mejorar el nivel de infraestructura del municipio y por último de la Dirección de Obras Públicas; a través de la observancia de la mejora de infraestructura del municipio.

Estas demandas llegarán directamente a la Dirección de Obras, ya sea a través de escritos e incluso manifestaciones de la sociedad para que se lleven a cabo las acciones correspondientes, y es tarea de dicha dirección poner en marcha al sistema de adquisiciones para analizar y poder cumplir dichas demandas.

3.7.4. Transformador

Una vez que ya se ha catalogado a las demandas como aquellas que pueden contribuir a la mejora o creación de infraestructura en el municipio, corresponde al transformador llevar a cabo los trámites administrativos para generar la obra pública. Es por ello, que en el sistema de adquisiciones se contará con los tres

procedimientos ya mencionados: licitación pública, invitación a tres personas y adjudicación directa.

Tomando en cuenta el marco legal y el presente estudio, la licitación pública es primordial para llevar a cabo el proceso de demandas en el sistema adquisitivo; el transformador y basados en la licitación pública se pondrán en marcha los siguientes pasos, descritos en el capítulo dos:

- 1) **Fase previa; planeación, programación, presupuestación;** se decidirán tiempos, magnitud de la obra y gasto destinado.
- 2) **Elección del procedimiento: licitación pública;** se toma a la licitación como proceso fundamental, sin embargo y de acuerdo a lo ya dicho se puede hacer uso de los procedimientos de emergencia (invitación a tres personas y adjudicación directa), de acuerdo a la naturaleza de la obra y la urgencia de responder a las demandas.
- 3) **Convocatoria;** ya realizado el estudio y conociendo la naturaleza de la obra, así como la elección de la licitación como procedimiento, el transformador dará paso a la convocatoria que es el inicio de la respuesta a la demanda, citará por los medios de comunicación a las empresas privadas para participar en el concurso para obtener la licitación pública y por ende realizar la obra.
- 4) **Bases;** marcarán las pautas normativas y regulatorias del concurso entre las empresas licitantes; es una autorregulación del sistema en la transformación de las demandas.
- 5) **Entrega, presentación y apertura de propuestas;** el sistema de adquisiciones entra en contacto con los sistemas de empresas privadas; se presenta la propuesta de las empresas y se evalúa a través de juntas y visitas a la obra, el tiempo, el costo y la calidad de los materiales de la obra.
- 6) **Evaluación;** el sistema de adquisiciones asegura para el gobierno municipal y en general los intereses de los demandantes, las condiciones óptimas de calidad por parte de las empresas licitantes, a través de la evaluación de sus propuestas.

7) Fallo y contratación; realizadas las evaluaciones y seleccionada la mejor opción para la obra a realizar, se emitirá el fallo, en el cual, se contratará a la empresa ganadora del concurso y se emitirán las fechas para dar comienzo a la obra.

3.7.5. Productos

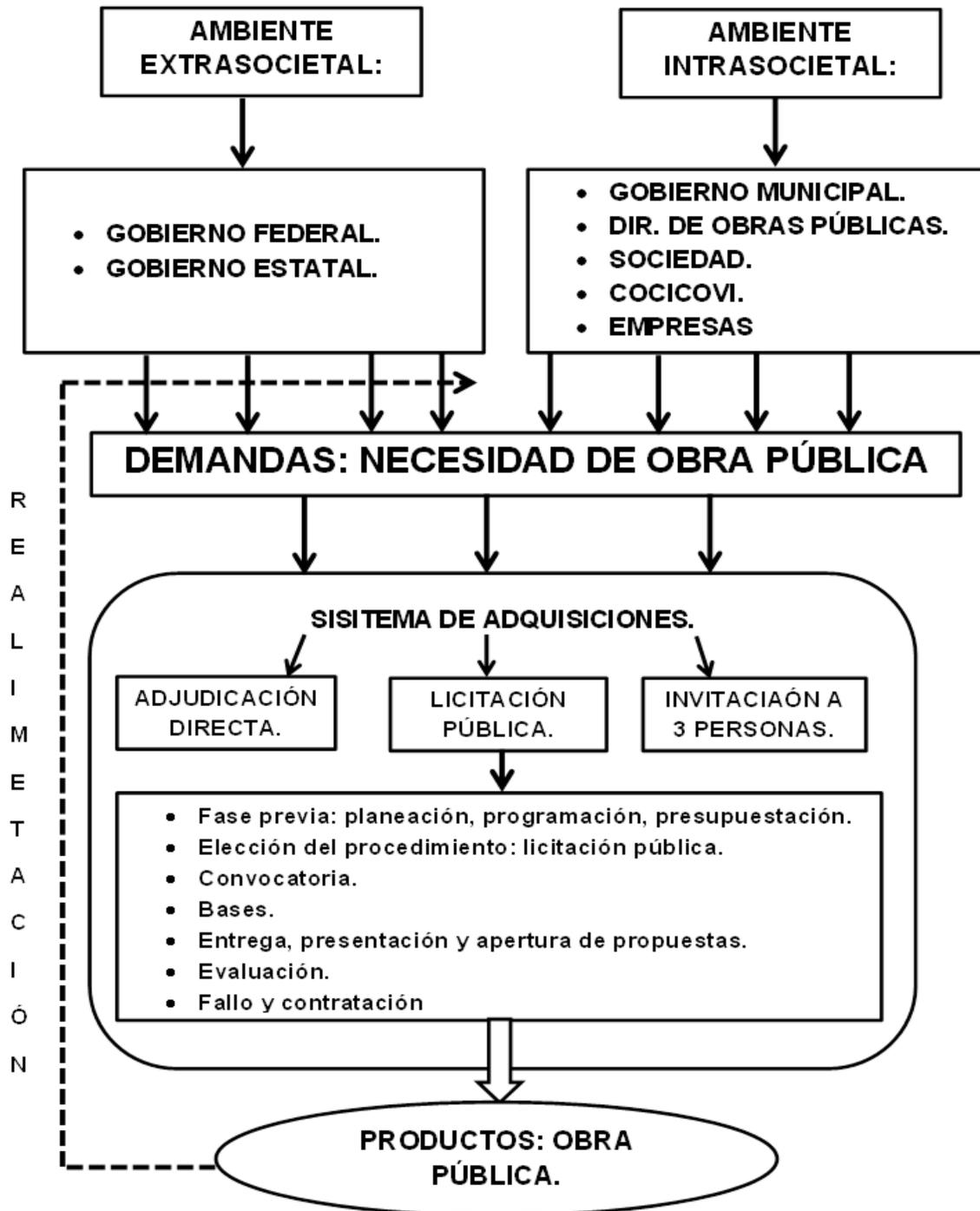
Una vez procesadas las demandas y realizado el sistema de licitación pública, se da comienzo a la obra pública. Los resultados del sistema no quedan concluidos hasta que sea terminada. Al hacer uso los mismos pobladores de dicha obra se podrá considerar como concluido para nuestro sistema de adquisiciones.

3.7.6. Realimentación

La realimentación permitirá al sistema de adquisiciones hacer una evaluación de la calidad de la obra que se llevó a cabo, a la calidad de los materiales, sobre todo la satisfacción de los pobladores beneficiados. También tiene el fin de mejorar los trámites burocráticos del sistema principalmente tiempo y comunicación con su ambiente, así como los otros sistemas que influyen.

A continuación se muestra el diagrama del sistema de adquisiciones gubernamental:

Diagrama 4: Sistema de Adquisiciones Gubernamentales.



Fuente: Elaboración Personal Basado en Easton, 1992: 154.

Como se puede analizar en el diagrama cuatro se ha construido el sistema de adquisiciones gubernamentales, el cual cuenta con todos los elementos basados en el sistema creado por Easton (1992); desde los ambientes extrasocietal e intrasocietal el cual depende de los tres niveles de gobiernos así como la sociedad, empresas y COCICOVI; las demandas de la población traducidas en la necesidad de obra pública; el sistema de la caja negra el cual se analiza como la función de transformar de un trámite burocrático a una realidad, basándose en los tres procedimientos de compra del Estado y finalizando con la entrega de la obra pública. Con ello se cierra y crea un sistema que si se sigue al pie de la letra tanto en lo administrativo como en lo legal produce resultados veraces y de calidad para la población.

Conclusiones

Una vez concluida la investigación se debe considerar en primera instancia que la comprensión de las adquisiciones gubernamentales son básicas para cualquier politólogo y administrador público, tanto en el ámbito teórico como en el práctico, ya que éstas constituyen un pilar fundamental, para las compras generales del Estado, así como para la creación de obra pública.

También hay que asimilar a su vez, que la obra pública es esencial para cualquier gobierno, en especial para los gobiernos municipales, ya que dependiendo de la calidad de la obra generará legitimidad y confiabilidad ante los ciudadanos. Este rubro, puede prestarse a la desviación de recursos, por lo que gracias a los lineamientos establecidos respecto a las adquisiciones pueden establecerse límites para el buen manejo y aplicación de dichos recursos.

Por tanto la licitación pública se constituye como un sistema casi perfecto para las adquisiciones gubernamentales; pero en sí, ¿qué es lo que arrojó la presente investigación acerca de este sistema adquisitivo, esencial para el Estado?; principalmente se comprueba la hipótesis planteada.

Es decir, la licitación pública, a pesar de estar basada en un marco legal, trae consigo un proceso administrativo propio, en el proceso que conlleva la licitación esta lo engendra a partir de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como las relaciones entre los servidores públicos, la empresa y el gobierno; la licitación pública tiene una base legal, pero depende de los factores a su alrededor para determinar cómo es que será la adquisición y el resultado de la misma.

Sin embargo, no se puede generalizar para todas las licitaciones a nivel nacional, estatal o municipal, como se describe a lo largo del trabajo es un estudio de caso enfocado al municipio de Tenancingo, Estado de México. Lo que se pretende es buscar una base para el investigador acerca del sistema de adquisiciones gubernamentales, específicamente el proceso vía licitación, con el propósito de que el investigador compruebe el ¿Cómo? de las adquisiciones gubernamentales.

Asimismo se pudo comprobar que la Teoría General de Sistemas, como base, es funcional para analizar a las adquisiciones gubernamentales y principalmente a las licitaciones públicas, en las cuales, las demandas poblacionales son la entrada a nuestro sistema; la caja negra es todo el proceso que conlleva para la contratación de una empresa, el resultado es la obra pública y la retroalimentación es la calidad de la obra y la satisfacción de los ciudadanos.

Al enfocarse al sistema licitatorio, se puede analizar que es funcional para la burocracia gubernamental y para los gobiernos municipales; este sistema es capaz de establecer límites a los vicios que pueden surgir en la administración pública y así arrojar resultados efectivos y eficaces para la población y el gobierno.

Por lo que se debe resaltar que en este proceso se conjugan tres sistemas del municipio: el público, el cual convoca y contrata; el privado, que lleva a cabo la realización de la obra o la dotación del material solicitado; y el social, que vigila el proceso de la obra a través del COCICOVI.

Sin embargo, y como anteriormente se mencionó, este sistema no es perfecto, porque hay varias cuestiones que pueden mejorar considerablemente a la licitación y por ende al sistema adquisitivo en general, para el gobierno, las empresas y la sociedad beneficiada.

Un factor fundamental, es que a pesar de estar estipulado en el marco legal, que la licitación pública debe ser tomada como proceso primordial, y que la invitación a tres personas y la adjudicación directa son procedimientos de emergencia o alternativas, en caso del fallo de la licitación, esto no pasa en la práctica.

Como se analiza en el gráfico 1, y en toda la investigación de campo, la licitación pública pasa a tercer término en los tres procedimientos de adjudicación, es de ahí, que se desprende un problema esencial para el gobierno, la desviación de recursos; esto se debe a que como lo establece el marco legal, la licitación representa un procedimiento con muchos candados, los cuales evitan este tipo de vicios.

Una cuestión primordial por la que no es tomada la licitación pública, como procedimiento primordial, es la ausencia de las empresas para participar en el proceso licitatorio, considerando que si una licitación se declara desierta (que ninguna empresa se presentó al concurso), más de dos veces, se debe descartar el procedimiento y acudir a otro, a juicio de la urgencia de la obra o compra.

La falta de asistencia de las empresas puede verse reflejada por dos razones: la primera es desconfían de la transparencia e imparcialidad del concurso y como consecuencia prefieren no gastar su tiempo y recursos, y la otra es la falta de publicidad de las convocatorias, pues se hace en uno o dos periódicos, y no es suficiente para que las empresas se enteren y asistan al concurso.

Además de la falta de asistencia de las empresas, otro factor importante se refiere a las relaciones políticas que se tienen que dar entre los servidores públicos para llevar a cabo dicha gestión. Ya que en la licitación pública se manejan, varios recursos, así como la participación de una gama amplia de áreas del ayuntamiento, desde la sindicatura, regiduría, presidencia, tesorería y Dirección de Obras Públicas, así como los niveles superiores de gobierno, lo que origina que el proceso sea más tardado y complicado.

Esto lleva al problema de las juntas que se realizan en el proceso licitatorio, como las visitas al sitio de la obra, juntas de aclaración, presentación de propuestas, etc. La mayoría de las veces hay poco fórum por parte de los servidores públicos, y en la mayoría de los casos, solamente se presenta el director de obras públicas.

Una determinación final del proceso licitatorio en esta investigación es la integración de los COCICOVI, que representan a una sociedad civil participativa, la cual a encargo del gobierno debe vigilar el buen desempeño de la obra, así como participar activamente en el proceso, siendo una extensión circunstancial del gobierno.

Por lo que se puede resaltar, de una manera general, que la licitación pública puede ser un sistema bien articulado, dependiendo de los factores que le rodean, a su vez, el proceso licitatorio es capaz de saciar demandas y retroalimentarse a

qué tan funcional es el sistema y proceso administrativo que engendra, sin embargo, hay aspectos que podrían mejorarse. A continuación se hace la propuesta de algunas mejoras en el proceso licitatorio que contribuirán a optimizar su desempeño.

El mayor problema del proceso licitatorio, es que no es utilizado como proceso primordial en las adjudicaciones, a pesar de que la norma lo marca así; esto se debe a diversos factores ya mencionados; por lo que se debe mejorar dos cuestiones: hacer más atractivo a las empresas participar en el concurso y eficientar los tiempos de contratación.

Por lo que es necesario, que para que el proceso licitatorio sea efectivo como proceso primordial, se solucionen estas dos cuestiones básicas; el problema de asistencia de las empresas radica en la falta de confianza y de publicada de las convocatorias; se sugiere ejercer, en primera instancia, una campaña constante y veraz acerca de la transparencia del proceso licitatorio, en el cual se fomente la confianza y veracidad del concurso.

A su vez, el gobierno municipal debe invertir más en la publicidad de las convocatorias, no centrándose a un solo periódico; se sugiere ejercer en las convocatorias, publicaciones en las principales oficinas del ayuntamientos, así como el uso de medios electrónicos gratuitos, por ejemplo el propio portal web del municipio, para que las empresas interesadas tengan un mayor panorama de la publicación y ejercicio de las licitaciones.

Un aspecto que no es considerable remover o cambiar, es el cobro de bases del contrato, ya que representa ingresos para el municipio, y puede ser utilizado evidentemente en la difusión de posteriores convocatoria licitatorias para que sea un aspecto positivo de ganancia para el municipio, tanto en el concurso licitatorio, como en el ingreso de recursos económicos; así la publicación de la licitación y gastos posteriores se pagan a sí mismos por la compra de bases de contrato.

Ya que se tome el proceso licitatorio como primordial, surgirá una segunda cuestión en la relación a la problemática en las relaciones gubernamentales y en

la disponibilidad de los servidores públicos, esto conlleva, a un problema esencial de la licitación en el factor tiempo. Si bien, se puede considerar a la licitación como un subsistema de las adquisiciones y éstas a su vez, de la burocracia, es difícil mejorar este aspecto, pero no imposible.

En primera instancia se tiene la relación que implica la licitación entre los distintos niveles de gobierno, siendo el municipio el dependiente de los recursos económicos que otorguen los niveles federal y estatal, no se puede influir, ni es la naturaleza del trabajo llegar a remover los sistemas existentes (gubernamentales estatal y federal), sin embargo es posible llegar a remover cuestiones esenciales en el proceso licitatorio municipal.

La primera instancia es la creación de la idea del trabajo eficiente y eficaz entre las áreas del ayuntamiento del municipio, dándole prioridad a los escritos o asuntos que traiga consigo un proceso licitatorio, a su vez, el remover una responsabilidad directa, por parte de los servidores públicos para poner atención al proceso licitatorio, así como participar en este.

Además es básica la exigencia en tiempo y forma tanto del gobierno como de las empresas licitantes, para la entrega de la obra, no solamente para el resultado mejorado para las empresas y el gobierno, sino para los mismo ciudadanos; fomentando la legitimidad y confiabilidad en el gobierno municipal.

Por tanto la licitación en sí tiene poca problemática como sistema funcional, sino que la cuestión radica en su falta de utilización por parte del gobierno como sistema; a su vez, los pocos, pero esenciales problemas que surgen en el proceso pueden ser corregidos, siempre dependiendo del manejo del administrador público, en el proceso que se engendra, siempre buscando los principios básicos de la licitación; transparencia, eficacia y eficiencia, desde el inicio del proceso hasta el final.

Así que respondiendo a la hipótesis de la cual partió este estudio se tiene claro en primera instancia, que las licitaciones no están apegadas al marco legal en su

totalidad, sino que nada más parten de esa base, en la se regulan las situaciones que la administración no puede controlar.

La licitación pública, y partiendo de la base legal en sí el sistema de adquisiciones engendra por sí mismo un proceso propio, que se va guiando a través del proceso legal, únicamente como base, y es en el avance de dicho proceso y en los diferentes sistemas y agentes que influyen en estos, es que resulta el proceso administrativo propio.

Bibliografía.

1. Almond G. y G. B. Powell (1988) "Corporative Politics Today: A World View", Ed. Scoot Foresman Press. Illinois, E.U.A.
2. Aray, Luis Enrique (1973) "Análisis de Sistemas y Administración Pública", Ed. Universidad central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
3. Bando de Policía y Buen Gobierno, Tenancingo Estado de México. (2012)
4. Bertalanffy, Von (1976) "Teoría General de Sistemas.", Ed. Fondo de Cultura Económica. D.F., México.
5. Bertoglio, Jan, (1991) "Introducción a la Teoría General de Sistemas.", Ed. Limusa. D.F., México.
6. Casar, María Amparo (2010) "Sistema Político Mexicano", Ed. Oxford. México, D.F., México.
7. Churchiman, C. West. (Traducido del inglés por Alberto García M.) 1974-2R (1968) "El Enfoque de Sistemas", Ed. Diana, S.A. D.F., México.
8. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública "Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública".
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
10. De la Heras, P. Cortajarena, E., (1986) "Introducción al Bienestar Social". Ed. S. XXI. Madrid, España.
11. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, (2000) "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos". Ed. Porrúa. México.
12. Documento oficial, archivo de la Dirección de Obras Públicas (2012), código: MTD/OP/LP/001/2012.
13. Documento oficial, archivo de la Dirección de Obras Públicas (2010), código: MTD/OP/G15/LP/062/2010.
14. Documento oficial, archivo de la Dirección de Obras Públicas (2010), código MTD/OP/3X1M/IR/055/2010.
15. Documento oficial, archivo de la Dirección de Obras Públicas (2010), código: MTD/OP/G15/LP/062/2010

16. Dromi, José Roberto (1995) "Licitación Pública". Ed. Ciudad. Buenos Aires, Argentina.
17. Easton, David (1965) "A Systems Analysis of Political Life", Ed. Era. D.F., México.
18. Easton, David (1992) "Esquema para el análisis político" Ed. Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
19. Emmerich, Gustavo (1984) "Teoría General de Sistemas." Ed UNAM-AUM. D.F., México.
20. Enríquez Rubio, Ernesto (2002) "Administración de recursos materiales en el sector público", Ed INAP. D.F. México.
21. Fernández Ruíz, Jorge (2000) "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa. D.F., México.
22. Fernández Ruíz, Jorge (2000) "Derecho Administrativo-contratos", Ed. Porrúa. México.
23. INEGI, CENSO, 2010
24. Jiménez Castro, Wilburg (1970) "Introducción al estudio de la teoría administrativa", Ed. Fondo de Cultura Económica. D.F., México.
25. Jiménez Castro, Wilburg (1971) "Administración Pública para el Desarrollo Integral", Ed. Fondo de Cultura Económica. D.F., México.
26. Kisnerman, N. (1984) "Los recursos", Ed. Humanistas. Buenos Aires Argentina.
27. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
28. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
29. Ley de Planeación
30. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal y Estatal
31. Ley de Procedimiento administrativo del Distrito Federal
32. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
33. Ley General de Bienes Nacionales
34. Ley General de la Deuda Pública
35. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Estatal
36. Lucero Espinoza, Manuel (1993) "Licitación Pública", Ed. Porrúa. México

37. Manual de normas presupuestarias de la Federación
38. Murdick, Robert G. y Ross, Joel E. (Traducido del inglés por José Meza Nieto) 1974- (1971) "Sistemas de Información Basados en Computadoras para la Administración Moderna", Ed. Diana S.A. D.F., México.
39. OCDE, "*Planeación estratégica en administración pública*". Ed. OCDE, 2001.
40. OCDE, "*Recomendaciones para la Optimización de Recursos*", Ed. OCDE 1998.
41. Perez Cajiao, Hugo O. (1974) "Aplicación de la Teoría General de Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana", Ed. Universidad Central del Ecuador. Buenos Aires, Argentina.
42. Pichardo Pagaza, Ignacio (1984) "Introducción a la Administración Pública de México", Ed. INAP. CONACYT, México.
43. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos (1981) "Guía Técnica para el Análisis y Desarrollo Institucional de las Organizaciones Públicas". México.
44. Secretaría de Programación y Presupuestación (1990) "La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990", Ed. México. México
45. Silverman, David (1975) "Teoría de las Organizaciones", Ed. Nueva Visión. Buenos Aires, Argentina.
46. Valdés Abascal, Rubén y Romero Apis, José Elías (1994) "La Modernización del Derecho Mexicano", Ed. Porrúa. México.
47. Velasco Monroy, Santiago G. (1970) "Automatización y Administración", algunas breves consideraciones sobre las empresas industriales.", Ed. Del autor, tesis profesional, Facultad de Contaduría y Administración, UAEMéx. Toluca, México.
48. Sharkansky, Ira (1972) "Administración Pública, la Política frente a la Burocracia", Ed. Asociados S. de R.L., México.