BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

“LICITACIONES PÚBLICAS, CASO SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PUEBLA, 2018-2019”

MONOGRAFÍA DE PRÁCTICA PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONÓMIA

PRESENTA:
ANDRÉS IVÁN CASTAÑEDA MÁRQUEZ

DIRECTORA DE MONOGRAFÍA:
DRA. VERÓNICA YOLANDA AYANCE MORALES

OCTUBRE 2020

RESUMEN

En esta Monografía se analiza detalladamente el proceso de licitación pública en cada una de sus fases, las cuales se definen bajo preceptos contractuales jurídicos, y se llevan a cabo a través de mecanismos económicos basados en la competencia de diversos ofertantes, con el propósito de obtener mejores bienes o servicios con una valuación asequible e idónea. Este estudio surge de la experiencia adquirida dentro de la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, por lo que se centra en esta Institución y se proponen mejoras en la dinámica del proceso. El trabajo parte del análisis del papel del estado en la economía como proveedor de bienes y servicios a la sociedad en donde las licitaciones son relevantes para la optimización del ejercicio del gasto público enfocado en los procesos presupuestarios en México. Se realiza la descripción de los aspectos normativos, técnico, económicos y administrativos del proceso. Se presentan las generalidades de la Secretaría, el proceso de licitación y las actividades laborales realizadas. Así como las diversas áreas de oportunidad detectadas, además se presentan propuestas que detallan como optimizar diversas características estructurales centradas en la transparencia, modernización, eficiencia y eficacia, dirigido también a la parte organizacional y laboral, todo esto vinculado hacia un desarrollo constante en el proceso.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 4

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LICITACIONES 7

1.1. Papel del Estado en la Economía 7

1.2. Funciones del Estado 8

1.3. Función Económica Financiera 9

1.4. Presupuesto Público en México 11

1.4.1. Proceso presupuestario en México 12

1.5. Gasto Público 15

1.6. Antecedentes Históricos de la Licitación 20

1.7. Marco Jurídico de la Licitación en México 23

1.8. Marco Administrativo de la Licitación en México 25

1.8.1. Instituciones Gestoras de las Bases y Ejecución de la Licitación Pública Federal y Estatal 27

CAPÍTULO 2. GENERALIDADES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PUEBLA 30

2.1. Secretaría de Finanzas y Administración Puebla (SFA) 30

2.2. Descripción del Puesto 33

2.3. Desarrollo de Actividades 35

2.3.1. Actividades Generales del proceso de Auditoría. 35

2.3.2. Acciones previas en las Licitaciones Públicas. 37

2.4. Proceso de Licitación en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios 41

2.5. Convocatoria 42

2.6. Bases 43

2.7. Junta de Aclaraciones 44

2.8. Presentación de Documentación Legal 45
2.9. Apertura de la Documentación Legal 45
2.10. Propuesta Técnica 46
2.11. Evaluación de las Propuestas Técnicas y Dictamen 47
2.12. Propuesta Económica 47
2.13. Fallo 48
2.14. Causas de Descalificación 49
CAPÍTULO 3. PROBLEMATIZACIÓN Y PROPUESTA DE MEJORA 52
3.1. Aspectos Generales 52
3.2. Propuesta de Mejora 56
3.3. Propuesta Estructural 56
3.4. Propuesta Organizacional 58
3.5. Propuesta Laboral 59
3.6. Propuesta de Proceso 61
CONCLUSIÓN 71
ANEXO 77
BIBLIOGRAFÍA 73

INTRODUCCIÓN

La presente Monografía de prácticas profesionales, se centra en el tema de Licitación Pública, el cual se define como el procedimiento de contratación, en el que el Estado celebra un contrato para la adquisición de un bien o servicio, determinado a través de un concurso público en el que se seleccionara a la mejor propuesta, basándose en requerimientos técnicos, legales y económicos.

La Licitación Pública se caracteriza por satisfacer las necesidades de la sociedad a través de la obtención de algún bien o servicio, por parte del Estado, con la finalidad de brindar atención expedita a los requerimientos ciudadanos, además tiene la determinación de incentivar la colaboración y escrutinio en el manejo de la información de los procedimientos licitatorios. Asimismo, su principal objetivo de la Licitación Pública es el obtener las mejores ventajas o condiciones para el ente público, que permita conseguir bienes y servicios para el desarrollo de sus actividades, en mejores condiciones de calidad y precio, garantizando el óptimo ejercicio de gasto público. Además, para el sector privado se incentiva la competencia a través de concursos públicos, creando oportunidades de negocio para las personas físicas o morales, estableciendo una asociación con las instituciones gubernamentales, de manera que se crea un ambiente propicio para la adquisición de los requerimientos institucionales para satisfacer continuamente las necesidades de la sociedad.

Las Licitaciones Públicas en el estado de Puebla, son realizadas por la Dirección de Adquisición de Bienes y Servicios que se encuentra dentro de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, lugar en el que se realizó la Práctica profesional. En donde el objetivo del programa fue brindar apoyo a los licitantes en los eventos de junta de aclaraciones y fallos, así como asistencia en el área de auditoría interna, revisión de documentación legal y técnica de los licitantes, además realizar análisis de actas de los eventos, fallos y pedidos de los expedientes de las licitaciones públicas. La función realizada se centró en analizar, estudiar y examinar detalladamente el compilado de información de la Licitación Pública, de manera que se inspeccionó cada uno de los segmentos que constituyen a este proceso: Junta de Aclaraciones, Presentación de

Documentación Legal, Presentación de Propuesta Técnica, Apertura de Propuesta Económica y Fallo.

La Monografía se realizó, con base al recopilado de información obtenida en las prácticas profesionales, siendo estas, capacitaciones, enseñanzas, diálogos, manuales, protocolos y platicas inductivas, lidereadas e instruidas por el jefe de departamento del área. También, la realización de este trabajo se basa en los conocimientos prácticos adquiridos al realizar, tareas, objetivos, actividades, trabajos y responsabilidades, que fueron desempeñadas en el cumplimiento de la auditoría interna de los procesos; todo esto sustentado en un marco teórico legal, administrativo y económico.

El trabajo busca analizar y exponer los mecanismos de acción que se llevan a cabo en los procesos de Licitaciones Pública en el Estado de Puebla y plantear sus limitaciones, además, se sugieren cambios que buscan incentivar mejoras para la eficiencia y eficacia del proceso; dado que es fundamental explicar los métodos de acción para convertirse en un proveedor gubernamental, ya que esto favorece la pugna, permitiendo un beneficio continuo en los mecanismos de selección económica, adquiriendo mejores precios para las partidas requeridas y fortaleciendo la transparencia en el proceso. Igualmente, se establecen razones significativas para los procesos técnicos de selección, ya que su repercusión se verá reflejada en la calidad, valor, cuantía y el uso que tiene para la institución, ya que esta será la encargada de brindarle los medios adquiridos a la población, transformados en medicinas, apoyos, carreteras, insumos, programas, etc. Finalmente, es de interés dar a conocer el trabajo interno de la Dirección y como este afecta de diversas formas a las Licitaciones, en un contexto, estructural, organizacional, laboral y de proceso.

El trabajo contiene tres capítulos; en el primer capítulo, se expone el papel del Estado en la economía, así como sus funciones, llegando al proceso presupuestario que se realiza en México, el cual describe la importancia del Gasto Público en México y en el Estado de Puebla; además se señalan algunos antecedentes históricos de la Licitación, para finalmente presentar el marco jurídico y administrativo del proceso, basados en la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), e igualmente la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público (LAASSP), entendiéndose por estas como el sistema normativo para la Licitación Pública, de las que se comprende como un conglomerado de preceptos ordenados, congruentes y metódicos, en las que su relación no supone rebatimiento, más sin embargo presentan una nexo de jerarquía, estando condicionadas a su función en conjunto. El segundo capítulo, se compone por la descripción de los conocimientos adquiridos en las prácticas profesionales; en el que se detalla el lugar en donde se realizó la labor, la descripción del puesto, las actividades realizadas, y el proceso de Licitación que se lleva a cabo dentro de la Dirección. En el tercer capítulo, se explican las problemáticas que involucran a las Licitaciones, siendo estas, estructurales, organizacionales, laborales y de proceso; además se exponen propuestas de mejora, a través de un plan que involucre la eficiencia, eficacia, transparencia, que sea moderno y competitivo, en el que se definirá los pasos a seguir convertidos en cuatro propuestas, que fungirán como base para lograr una mejora continua en los procesos de Licitación Pública. Por último, se presentan las conclusiones, que contienen los argumentos derivados de cada capítulo, resultado, de una labor crítica, analítica, reflexiva y propositiva.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LICITACIONES

1.1. Papel del Estado en la Economía

México, un país de alrededor 119 millones de habitantes[1] en donde las cuestiones económicas afectan de diversas formas a los ciudadanos, es necesario tener un sistema Económico que busque el crecimiento y desarrollo, con un Mercado que brinde las oportunidades necesarias para que se cumplan los objetivos económicos del país; sin embargo, distintos autores, como: Friedman o la escuela de Chicago(1980), mencionan que el Estado debe permanecer con una participación mínima-directa en el Mercado, pero por el contrario, hay autores que plantean que la intervención debe ser mayor como: Weber(1978) o John Kenneth Galbraith(1955) el Estado debe intervenir en la economía delimitando los alcances del Mercado.

La intervención del Estado en la economía se debe a que, podemos encontrarnos con situaciones que el Mercado no puede controlar, como la distribución de los recursos, inflación, competencia, monopolios, desempleo, infraestructura, salarios, etc. El estado necesita establecer:

1. Leyes y Normas enfocadas a establecer un marco jurídico que posibilite y delimite los alcances que puede tener las actividades del Mercado, cumpliendo con características impersonales y generales, sin dejar de lado el carácter indefinido de las mismas, ajustándose a las realidades y cambios del Mercado. También buscando que estas leyes proporcionen armonía entre el Estado y el Mercado, enfocadas en beneficio y protección del ciudadano.
2. Así como, establecer los lineamientos y estrategias monetarias que brinden una estructura económica, de crecimiento y desarrollo para el país, de forma tal que se maneje una estructura fiscal que proporcione estabilidad financiera, buscando equilibrio en los impuestos, programas, subsidios, inflación, gasto, etc.
3. Además, proporcionar estrategias o mecanismos para la correcta distribución de los recursos que posee el Estado, así mismo delimitar los alcances del Mercado, para evitar la acumulación de la riqueza; estableciendo una

[1] El INEGI estima que hay alrededor de 119,938,473 número de personas en México, esto en el año de 2015.

eficiente y eficaz asignación de los recursos, de acuerdo con las necesidades de la población.

4. Brindar lineamientos que establezcan la libre competencia, para la adquisición de mejores precios para los bienes y servicios; así mismo combatir los monopolios que puedan surgir y acaparen el Mercado, dado que es más probable el surgimiento de la competencia imperfecta, ocasionando los monopolios; así mismo es importante que el Estado estructure los alcances, delimite con leyes y normas la forma en que el Mercado acciona, para proteger al ciudadano y a la economía del país.

El Estado proporciona esta estructura normativa y administrativa para crear un marco que posibilite el crecimiento en materia económica en el país, de esta forma el Estado debe participar activa y continuamente buscando equilibrio frente a las actividades del Mercado; siendo que, se aplican diversos mecanismos para participar de forma directa e indirecta en la regulación del mismo, con estas acciones, se busca incentivar diversos sectores económicos del país en materia de infraestructura, inversión privada, servicios, salud, educación, etc. A fin de que el Estado y Mercado, sean participes de los procesos económicos, con mecanismos que buscan el equilibrio y cooperación entre ambos para el crecimiento y desarrollo constante de la sociedad.

El poder del Estado sobre la economía trata de evitar que posibles actores económicos influyan directamente en el Mercado, evitando beneficios individuales que perjudiquen al bienestar social. De esta forma se garantiza el estado de derecho con el que se propicia a una cordial armonía en el desarrollo de las funciones de cada ente participante en la economía del país.

1.2. Funciones del Estado

El sistema de Gobierno[2] Federal que tenemos en México es el pilar para el crecimiento, desarrollo, orden, estructura y unión, siendo estos fundamentales para guiar al país, en materia política, administrativa y económica. Nuestro país sigue

[2] “Gobernar puede significar: conducir a alguien” (Foucault, 2006, p.148)

teniendo en vigor la Constitución que fue aprobada por el Congreso el 5 de febrero de 1917, brindando estructuras y normativas regulatorias que han permitido conducir al país por el camino de la legalidad; así mismo esta menciona la organización que regirá al Estado, estableciendo los parámetros por el cual el poder no se centrara en una sola persona, por tanto, en el titulo tercero Capitulo 1 de la División de Poderes, en el artículo 49° nos menciona que: “El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial…” (CPEUM., 1917, p.164).

Este sistema tripartito, se basa en el “control autárquico que se ejerce entre las ramas del poder” (Aldana, et. al, p.71) esto se refiere a que los tres poderes se encargan de efectuar la función de vigilar el accionar de los otros, en función del cumplimiento de sus objetivos. (ver anexo No.2)

1.3. Función Económica Financiera

El Estado funge como el principal proveedor-adquisidor de bienes y servicios; para que esto sea posible, el Gobierno trabaja bajo un estricto sistema fiscal para la obtención de recursos económicos provenientes del sector público y privado.

La programación y designación de recursos plantea situaciones complejas que se reflejan en el gasto, por lo que se han llegado a plantear clasificaciones que sirven para comprender el uso de los recursos en la sociedad, con la finalidad de enmarcar sus características financieras, que de acuerdo con Rosen, se plantean tres categorías:

- Compra de Bienes y Servicios
- Transferencias de renta
- Pago de Intereses (Rosen, 2008, p.4)

Estas categorías, ayudan a definir el uso de los recursos que recauda y posee el Gobierno, con la finalidad de ejecutar una función efectiva de los mismos.

Para poder disponer de los recursos de forma eficaz, el Estado se ve obligado a ejercer una función financiera,[3] tal que, las finanzas públicas se han convertido en una de las herramientas más significativas de la política económica, teniendo como principal objetivo el correcto uso de los recursos con una adecuada aplicación del Gasto, de manera que el Estado logra alcanzar sus objetivos proyectados para la adquisición de bienes y servicios que requiere la población; esto se reflejara en mayor, desarrollo, crecimiento, sustentabilidad, inversión, y satisfacción de necesidades. Por consiguiente, y de acuerdo con Stiglitz (2000), estos objetivos que se plantea el Estado se pueden ver reflejados en cuatro clases de transacciones económicas que son:

- Compra de Bienes y Servicios
- Producción de Bienes y Servicios
- Regulación y Concesión de subvenciones a la producción
- Transacciones o Prestaciones de Bienes y Servicios (Stiglitz, 2000, p.36)

Por tanto, para cumplir esta serie de actividades, el Estado necesita gastar, así que "la finalidad esencial del Gasto Publico radica en permitir el cumplimiento de sus fines…" (Araneda, 1993, p.21).

Así mismo, el Estado toma enfoques de la Administración Pública[4] y Gestión Pública[5], como una estructura que busca satisfacer las necesidades e intereses de los distintos sectores que conforman un país (Público y Privado) con una perspectiva que se basa en la eficiencia y eficacia, de ahí que se toman ideas de un nuevo estilo de Gobernanza, el cual es "un nuevo modo de gobernar a la sociedad de tipo relacional, mediante asociaciones y redes público-privadas o gubernamentales-sociales" (SFP, 2015, p.231).

[3] Función Financiera: "materia propia de las Finanzas Públicas, ciencia que estudia la formación y administración del patrimonio del Estado para el cumplimiento de los fines que le son propios…" (Araneda, 1993, p.12)

[4] La Administración Pública "es el proceso cuyo objetivo es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad" (Martínez, 2015, p.1)

[5] La Gestión Pública "es la asignación de los recursos basados en mediciones de desempeño, así como el rediseño de los procesos administrativos para la obtención de mejores resultados y poder privilegiar a los servicios públicos que generen valor agregado para la ciudadanía" (Hood, 1991, p.394)

Estas perspectivas se basan en objetivos claros, reales y concretos, respecto a las necesidades de la ciudadanía, esto hace que las prioridades del Gasto Publico, se enfoquen en cumplir las metas respecto a la correcta asignación de los recursos que se tienen. Siendo que el gasto público busca satisfacer las necesidades de la población, a través de la adquisición de bienes y servicios. En este caso, se han diseñado métodos para ejercer el gasto, así que, para que esto se lleve a cabo, se realiza un presupuesto, esto significa que se administran, gestionan y asigna los recursos públicos, en función de las necesidades de la población y de las obligaciones del Estado.

1.4. Presupuesto Público en México

Se entiende por presupuesto a la "Estimación financiera anticipada, generalmente anual de los egresos e ingresos… necesarios para cumplir con las metas de distintos programas establecidos. Así mismo constituye el instrumento básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación" (SHCP,2017)

Otra definición que sirve para describir lo que es el Presupuesto, es aquella que se entiende como: el mecanismo programático de índole política, administrativo y económico (Hernández, 1991). De forma tal que podemos decir que es el proceso por el cual se da control, asigna y evalúa a los recursos que posee el Estado en función de sus respectivas metas.

Además, este se ve reflejado en el presupuesto anual, el cual "es el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos" (como se cita en Chapoy 2003, p.161). De manera que el presupuesto anual se ha establecido con base a diversas metodologías, unas con mayor éxito que otras, tal que, las más importantes han sido:

- Presupuesto Tradicional[6]

[6] El presupuesto Tradicional: se basaba en proporcionar recursos de acuerdo con las experiencias previas del año anterior. Y solo aumentaba el presupuesto año con año.

- Presupuesto por Programas[7]
- Presupuesto Basado en Resultados[8]

1.4.1. Proceso presupuestario en México

El presupuesto que se genera en México es vital para el desarrollo de diversas actividades en el país, ya que este se gesta con el objetivo de planificar la ruta que tomara el gasto de los recursos, que se han recaudado, a través de los impuestos y aprovechamientos. Se ha convertido en el instrumento que determinará: ¿Quién Gasta?, ¿Dónde se Gasta? y ¿En qué se Gasta?

Las respuestas a estas preguntas determinaran el balance económico, siendo su objetivo: "evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, demanda agregada y la balanza de pagos…" (CEFP, 2005, p.57)[9], de igual forma, nos ayuda a entender cómo se posiciona la economía, brindándonos los resultados después de las actividades que se realizaron.

Etapas del Presupuesto

Sintetizando, con el objetivo de lograr un mejor entendimiento del proceso, se puede explicar con las siguientes:

- Etapa de Programación
- Etapa de Presupuestación
- Autorización externa del presupuesto de egresos
- Reformulación
- Ejecución
- Control y Evaluación[10]

[7] El presupuesto por Programas: se basa esencialmente en una correcta implementación de los recursos con base al Plan Nacional de Desarrollo.
[8] El presupuesto Basado por Resultados: se utiliza para medir los resultados que se tienen a la hora de implementar los recursos públicos, enfocados a la rendición de cuentas.
[9]Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP): se encarga de contribuir a la función legislativa en materia de finanzas públicas y económicas, mediante el análisis, seguimiento y evaluación técnica de las políticas de gobierno.
[10] Estas etapas son requeridas para "la realización de las actividades tendientes a precisar en qué y cómo se gastarán los fondos presupuestales… y la ejecución de las tareas relativas a señalar las fuentes de recursos y su posible rendimiento" (Chapoy, 2013, p.25)

De forma tal que:

> *"El proceso de preparar el presupuesto es innegablemente técnico, pero al mismo tiempo es esencialmente político, porque las decisiones clave de la política se toman en el contexto de la presupuestación. Durante ella se decide lo que el gobierno va a hacer, sobre todo lo que se niega a hacer, y por lo mismo es en el presupuesto donde se manifiestan las verdaderas tendencias del ejecutivo. (Irene, 1997, p.1).*

Entonces, este proceso se puede resumir en dos etapas, siendo estas:

Formulación del Presupuesto: Se basa en los ejercicios fiscales pasados de las diversas instituciones que se elaboraron en el Plan Nacional de Desarrollo; se apoya en el Sistema de Evaluación y Desempeño, esto con el argumento de sustentar la aprobación de los programas y que puedan ser mantenidos, removidos o mejorados.

Aprobación del Presupuesto: Se basa en el cumplimiento exitoso del proceso de Formulación, tal que, se revisó, analizó, modificó, se aprobó y se aceptó la forma en que se ejercerán los recursos, este proceso da pie a la ejecución de este. (Ver Anexo No.3)

Instrumentos Legales para el Presupuesto de Egresos de la Federación

En México existen dos instrumentos legales que son esenciales para el proceso presupuestario, los cuales son propuestos anualmente por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y son aprobados por la Cámara de Diputados, esto son:

- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación

Es el ordenamiento legal que es propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros por conceptos de impuestos, derechos, aprovechamientos y recursos. Así misma "faculta a las autoridades gubernamentales en materia de

Hacienda Pública para llevar a cabo sus funciones de recaudación; establece el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes, tanto como todas las directrices, principios y objetivos de la política de ingresos" (CEFP, 2006, p.57). Se caracteriza principalmente por la vigencia que consta de un año, así mismo a esta se le revalida anualmente, esto en función de establecer nuevos impuestos o ingresos que pueda percibir el Estado[11].

Presupuesto de Egresos de la Federación

Es el documento jurídico, de política económica y contable, elaborado por el Ejecutivo Federal través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual "se consigna el monto y distribución del gasto público, de acuerdo con su naturaleza que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal" (CEFP, 2018, p.13)

Asimismo, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), su principal función es identificar las necesidades más apremiantes, para satisfacerlas con los respectivos recursos públicos, con base a distintos lineamientos para que estos sean aplicados de forma correcta para el desarrollo del país.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Policita de Desarrollo Social (CONEVAL)[12] se define como el que "establece las disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente" (CONEVAL, 2019, p.1) así mismo este contiene la cantidad, distribución y destino de los recursos que se obtienen a través del pago de impuestos, aprovechamientos y pago de derechos de la sociedad.

[11] Los Ingresos que se perciben en la Ley se clasifican en: Ingresos Ordinarios, Extraordinarios, Corrientes, de Capital, Tributarios, No tributarios, Petroleros y No Petroleros

[12] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México.

1.5. Gasto Público

Es de suma relevancia el Gasto Público, ya que es crucial para el crecimiento del país, dado que incentiva el desarrollo en diversos sectores del país fijando como uno de sus objetivos la conservación de los bienes que posee el Estado o los que son de la ciudadanía, así como propiciando obras que ayudan a la progresión continua de las ciudades o pueblos. Además, el gasto se establece a través el Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera que de esta forma se buscara satisfacer las necesidades con respecto a los bienes y servicios de forma más metódica.

De forma tal que, el Gasto Público es el "conjunto de erogaciones que efectúan los Poderes de la Unión y las entidades gubernamentales en el ejercicio de sus funciones" (Gutiérrez, 2015, p.14). Igualmente, lo podemos entender como la "representación del costo de las actividades del sector público que comprenden la producción y el suministro de bienes y servicios, así como las transferencias de ingresos" (Hernández, 2009, p.15).

Para que el Estado, pueda cumplir sus objetivos en materia económica, el Gasto Público es utilizado por el Gobierno Federal[13] con el fin de:

- Proporcionar servicios educativos y de salud.
- Construir carreteras y vivienda.
- Apoyar el desarrollo del campo.
- Actividades económicas y fomente al turismo.
- Generar y distribuir electricidad.
- Garantizar la soberanía y seguridad Nacional.
- Procurar e impartir justicia.
- Desarrollar actividades legislativas.
- Regulación.
- Transferir Recursos a los estados y municipios.
- Sostener relaciones con otros países.
- Atender el costo financiero de la deuda pública, etc.

[13] CEFP, "*Manual para la Elaboración y Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación*", Cámara de Diputados, México, pp. 11-12

De manera tal que todo este apoyo se ve reflejado a través de la asignación de los recursos que se determinan a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

El gasto neto del Sector Público se puede desagregar en Gasto Programable y Gasto No programable,[14] que sirve para identificar si se cumplen con los objetivos y metas del presupuesto.

Gasto Programable: Es aquel que utiliza el Gobierno para la adquisición de bienes y servicios, el cual se basa esencialmente en las erogaciones que son identificables, como: salud, seguridad, educación, etc. De igual forma en obra pública y producción, como: aeropuertos, carreteras, petróleo, electricidad etc.

Gasto No Programable: Es aquel que utiliza el Gobierno para el pago de sus obligaciones, el cual se basa en las erogaciones que no se identifican con un programa, un ejemplo es: la deuda pública.

Clasificación Funcional, Administrativa y Económica

Para que el Gasto sea aplicado correctamente, este se enfocará en distribuirlo a través del gasto programable y no programable, aunque, existen otros medios de clasificación para los recursos, de manera tal que, siempre se busca mejorar la asignación de los recursos para un uso eficiente y eficaz para impulsar cada uno de los sectores de la población, enfocándose principalmente en los que se encuentran en calidad de urgente, hasta llegar a los que sean menos necesarios, pero que brinden atención a las necesidades del ciudadano.

Además, para que este sea posible, se toman algunas estrategias para la clasificación de los recursos como: Clasificación Funcional, Clasificación Administrativa y la Clasificación Económica.[15] Estas se enfocan en atender el motivo del gasto, además se fomenta la auditoría, así como el trasparentar el proceso, igualmente identificar la implementación de los recursos para encontrar los puntos

[14] SHCP, *"Balance Fiscal en México Definición y Metodología",* México, 2014, p.15.
[15] CEFP, *"Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación",* Cámara de Diputados, México.2007, p. 24.

en los que se desperdician o no se ocupan los mismos, y finalmente saber el cómo se asignan los recursos.

Clasificación Funcional

La clasificación funcional, (ver tabla 1.1) es aquella que "agrupa los gastos según los objetivos socioeconómicos…, esto con el propósito al que se destina el gasto" (A. Gutiérrez, 2015, p.32). Donde las instituciones buscan una correcta distribución de los recursos públicos. Considerando, las necesidades de la sociedad con base a los programas que ya se tienen en las erogaciones justificadas en el presupuesto.

Tabla 1.1. "Clasificación Funcional de los Recursos

Gobierno	Desarrollo Social	Desarrollo Económico	Otras
•Legislación	•Protección Ambiental	•Asuntos Económicos	•Transacción de la Deuda Pública
•Justicia	•Vivienda y Servicios	•Asuntos Comerciales	•Tranferencias, Participaciones y Aportaciones entre diferentes niveles y ordenes de Gobierno
•Coordinación Política	•Salud	•Asuntos Laborales	•Saneamiento
•Relaciones Exteriores	•Educación	•Combustibles y Energía	•Adeudos
•Asuntos financieros y Hacendarios	•Recreación y Cultura	•Comunicaciones	•Otros
•Defensa	•Protección Social	•Turismo	
•Otros	•Otros	•Investigación y desarrollo	
		•Otros	

"Clasificacón Funcional de los Recursos", Elaboración Propia. Fuente: Gasto Público y Presupuestal Base Cero en México; información del CONAC y DOF. 2019.

Priorizando de forma equilibrada el ámbito económico para un óptimo desarrollo social e institucional. De modo que, sus objetivos principales se basan en comunicar la cantidad de los recursos asignados, además busca analizar la

implementación de los recursos que poseen y se les brinda a las instituciones basándose en un método de finalidad y función que posibilite observar la predisposición de los recursos. De manera que la clasificación Funcional, nos brinda subdivisiones que tienen el objetivo de mejorar las políticas públicas del país.

Estas subdivisiones, Función Gobierno, Función de Desarrollo Social, Función de Desarrollo Económico, Otras, tienen por objetivo el desarrollo de la gestión Económica, Social y Gubernamental. Con base a una correcta gestión de los recursos públicos, evitando la corrupción o mal uso de estos recursos.

Clasificación Administrativa

Esta división permite "Identificar a las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la

Tabla 1.2. "Clasificación Administrativa de los Recursos"

Adm. Pública Centralizada	Ramos de los poderes y organos	Ramos generales	Empresas productivas del Estado
•Presidencia •Gobernación •Relaciones Exteriores •SHCP •Defensa Nacional •Sagarpa •Economía •Etc.	•Legislativo •Judicial •INE •CNDH •Comisión Federal de Competencia Económica •Etc.	•Aportaciones a Seguridad Social •Provisiones salariales y económicas •Deuda Pública •Participaciones a Entidades •Etc.	•CFE •PEMEX •Etc.
Entidades No Coordinadas			
•ISSSTE •IMSS			

"Clasificación Administrativa de los Recursos". Elaboración Propia, Fuente: articulo Gasto Público y Presupuesto Base Cero en México; información de SHCP. 2019

elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas mediante su integración y consolidación" (Gutiérrez, 2015, p.32).

Se puede decir que esta clasificación se enfoca en ejecutar de forma ordenada y precisa los recursos públicos, en forma de ramos presupuestales, de manera tal que su objetivo es encontrar la fuente del gasto y sus respectivos responsables. Igualmente, esta clasificación trabaja en exteriorizar la asignación que se les da a las distintas instituciones gubernamentales y su uso correcto en función de los deberes que les corresponde.

Las instituciones mencionadas en la clasificación Administrativa de Recursos (Tabla 1.2) deben tener un seguimiento y evaluación que satisfaga la provisión de los bienes y servicios que se demanden, cumpliendo la correcta asignación de recursos. Con esta clasificación se determina a los ejecutores del gasto para definir que institución hace buen uso de los recursos, de igual forma determinar quién necesita una mayor asignación de estos, además se busca que se eficiente el pago de sus respectivas obligaciones, de manera que se tenga un control del presupuesto, para una planeación estratégica en el futuro.

Clasificación Económica

La clasificación Económica ayuda a la designación de los recursos, la cual "registra los recursos que van al gasto corriente y al gasto de capital" (Gutiérrez, 2015, p.37).

Tal que, el gasto corriente, "son erogaciones que realizan los entes públicos y que no tiene como contrapartida la creación de un activo…se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de bienes y servicios…"[16] (CONAC, 2008, p.1) se designará a la adquisición de bienes y servicios, enfocado a acrecentar el patrimonio federal, destinado a que las instituciones brinden servicios como: educación, salud, agua, subsidios, etc. Vinculado a mejorar la calidad de vida de la población en general, así como mejorar la producción e incentivar el consumo

[16] Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC): es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental.

Mientras que, el gasto a capital, como el nombre lo dice, va enfocado en aumentar el patrimonio público, “destinados a la formación de un activo fijo, al incremento de existencias, a la adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como las trasferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico…” (CONAC, 2008, p.1). A continuación, se muestra la clasificación Económica de los recursos (Tabla 1.3.):

Tabla 1.3. “Clasificación Económica de los Recursos”

Gasto Corriente	Gasto de Capital
•Gastos de Consumo de los entes de gobierno general •Gastos de exploración de las entidades empresariales •Remuneraciones •Compra de Bienes y Servicios •Depreciación y Amortización •Gastos de la Propiedad •Intereses •Otros	•Construcciones en proceso •Activos fijos •Incremento de existencias •Objetos de valor •Activos no Producidos •Transferencias, asignaciones y donativos de capital otorgados •Otros

“Clasificación Económica de los Recursos”. Elaboración Propia, Fuente: Gasto Público y Presupuesto Base Cero en México; información del DOF. 2019

Finalmente, podemos agregar que esta clasificación se centrará en atender y crear un vínculo en lo económico y social, tal que nos dará a conocer las necesidades de las instituciones y población de manera más precisa.

1.6. Antecedentes Históricos de la Licitación

La palabra Licitación, proviene del latín *“licitatio-onis*” [17] que significa la acción de vender, subastar o licitar. Así mismo, la palabra subasta proviene del latín “*sub-hasta”* [18] que se puede transcribir como “bajo lanza” esto significaba que el proceso

[17] Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2019; fuente: https://dle.rae.es/?w=licitaci%C3%B3n&m=form
[18] Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, Asociación de Academias de la Lengua Española, 2019.

de adquisición o comercio de algún bien tenía connotación de que el negocio que se realizaba era legal.

La etimología de licitación y subasta muestra raíces Romanas, aunque se tiene conocimiento de algunos procesos de subasta en distintas épocas y en distintos imperios (China, Grecia, Babilonia), sin embargo, la subasta fue formalizada por los Romanos; crearon un sistema que era bastante intuitivo, el cual se basaba en el hecho de que: quien ofrecía la mejor oferta por algún bien era a quien se le adjudicaba.

Este proceso de subasta estaba unido a un contrato[19], esto hizo posible que se sentaran las bases para un camino que proporcionara legalidad en pujas de distintos bienes, así mismo todo este proceso de Subasta-Contratos se veía efectuarse en compras, comodato, herencias, aparcería, conquistas y obras.

El Contrato, se basaba en distintos elementos jurídicos para librar un convenio comercial[20], estos existían para brindar una normativa legal en la antigua Roma, a través de palabras, consentimiento, promesa, convenio, por intención, etc. Con la finalidad de dar formalidad a distintos procesos de la vida cotidiana de aquella época, pero principalmente a cualquier transacción de tipo comercial que estuviera ligado con un proceso de compra-venta, la cual se refería a "la convención por la que una de las partes, el vendedor (*venditor*), se obligaba a transmitir al comprador la posesión de una cosa y asegurar su pacífico goce, en tanto este asumía la obligación de entregar en propiedad un precio *(pretium)* en dinero…" (Argüello, 1998, p.15)

Todo esto sentó las bases a través de los siglos, para que se siguiera una normativa jurídica similar en toda Europa. Posteriormente se fueron acogiendo nuevas normativas en cuestión legal de acuerdo con las cuestiones mercantiles de cada país, hasta llegar a lo que ahora conocemos como la Licitación Pública.

[19] Los contratos pueden definirse como "el acuerdo de voluntades entre varias personas que tiene por objeto producir obligaciones civiles" (Morineau, 2000, p.12) y Se delimitaba una clasificación que involucraba cinco elementos para el cumplimiento de los contratos: Sujeto, Consentimiento, Objeto, Causa y Forma.

[20] Para librar un convenio comercial, se regían bajo un proceso comercial contractual que incluía: Contrato Nominado, Contrato Verbal, Contrato Escrito, Contrato Real, Contrato Consensual y Contratos de Buena Fe.

En México se han llevado a cabo distintos mecanismos de Licitación desde la época Virreinal, pero cuando formalmente se comenzaron a dar los primeros pasos o cimientos para este largo camino, fue a través de la Ley Lerdo[21], la cual, fue expedida el 25 de junio de 1856, elaborado por Miguel Lerdo de Tejada y presentada por el presidente Ignacio Comonfort, la cual se enfocaba en acciones destinadas a las Finanzas Públicas, pero esencialmente se buscaba trabajar en la circulación de los bienes que se tenían en esa época, dado que la mayoría pertenecía a la Iglesia.[22]

Se buscaba que los bienes se pusieran en circulación a través de una ley de "Adjudicación", que estableciera un fundamento jurídico, para llevar a cabo un procedimiento en el cual el Estado dictara las normas de la Licitación.

De manera que, las leyes de Reforma fueron las bases para que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se brindara un mejor panorama a nivel político, económico y social, para el desarrollo del país. Dando, forma a el pilar bajo el cual se desarrolló el proceso de adquisición y adjudicación de bienes y obras a través del artículo 134° de la CPEUM.

Además, se establecieron otras leyes que buscaban acoplarse a la realidad de aquella época, y sembraron las bases para las actuales, estas fueron:

- Ley de Inspección de Adquisiciones (1965).
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (1965).
- Ley de Inspección de Adquisiciones (1972).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (1979).
- Ley de Obras Públicas (1980).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles (1985).
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (1993).

[21] Esta Ley era conocida como: "la Ley de Desamortización de Fincas Rusticas y Urbanas propiedad de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas."

[22] Artículo 1°: "Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual." (Ley Lerdo, 1856, p.1).

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000).
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas (2000).

Cada una de estas leyes[23] establecidas funcionaban como medida regulatoria para la contratación de bienes, obras y servicios para el Estado, dando paso a un protocolo que las empresas debían seguir para convertirse en proveedores del Gobierno.

1.7. Marco Jurídico de la Licitación en México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para que una Licitación se lleve a cabo en México se recurre al principal fundamento jurídico que marca y da pauta a los procesos de licitación, este es el artículo 134° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que menciona:

> *Artículo 134. " Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*
>
> *Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado… (CPEUM, 2019, p.147)*

[23] Los artículos o Leyes derogadas se pueden consultar en la biblioteca histórica del Diario Oficial de la Federación.

Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Una vez entendido el principio jurídico que se maneja en la Constitución para la Licitación, se tiene que llevar un sustento de manera más particular del proceso, tal que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas funge como el principal promotor para brindar una estructura jurídica de la Licitación, en dicha materia nos menciona en el artículo 27° que:

> *"Las dependencias y entidades seleccionaran de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquel que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:*
>
> - *Licitación Pública.*
> - *Invitación a cuando menos tres personas.*
> - *Adjudicación Directa.*
>
> *Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones Públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente…" (LOPSRM, 2000, p.13)*

Siendo tal que, en la LOPSRM, crea una estructura jurídica para el proceso de Licitación Pública. (Ver Anexo No.4)

Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público

Esta Ley, funge de manera particular para establecer los lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de manera similar a la LOPRSM, establece en el Capítulo Primero de Generalidades que:

> *Artículo 26. Las dependencias y Entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:*

- *Licitación Pública.*
- *Invitación a cuando menos tres personas.*
- *Adjudicación Directa.*

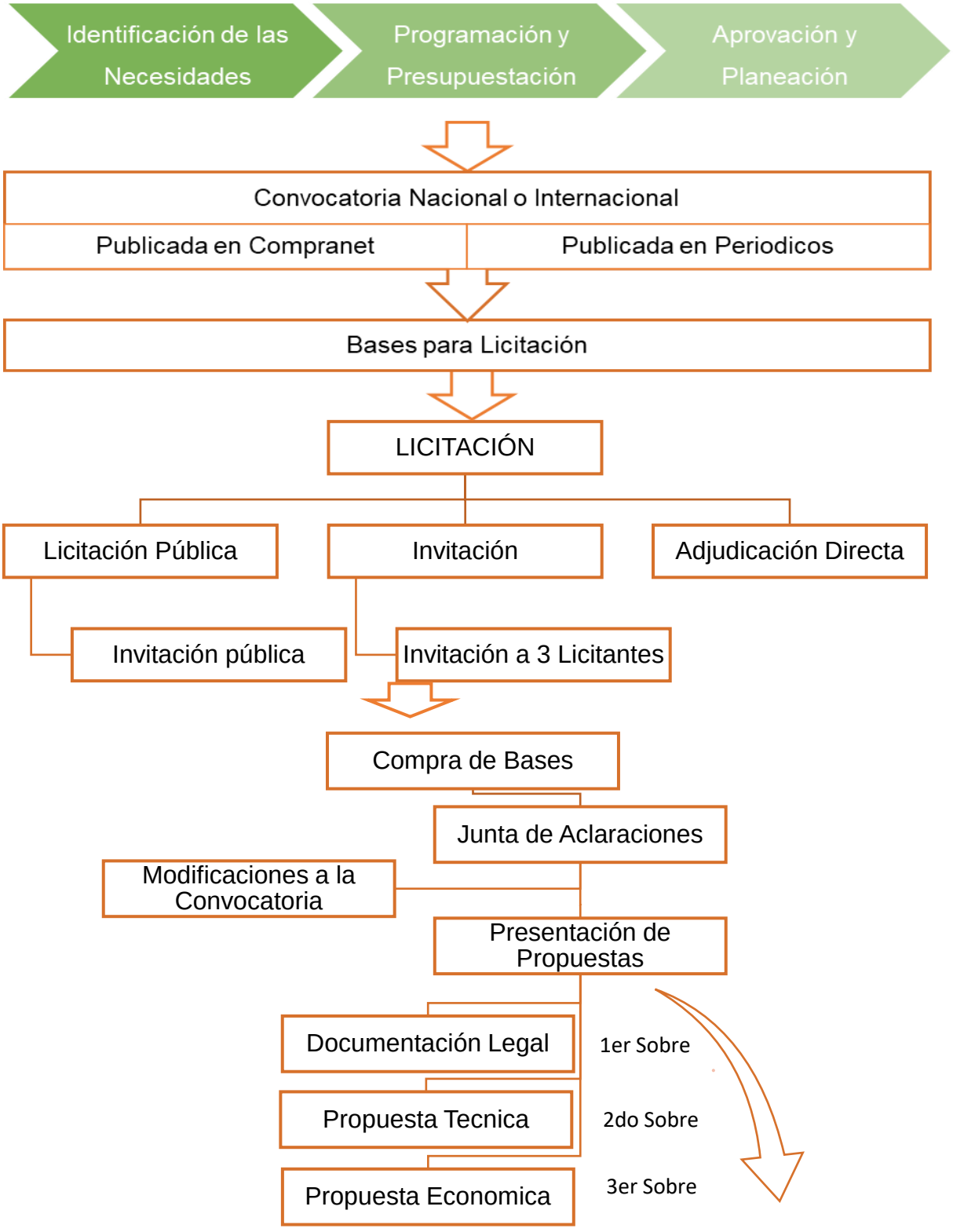
Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley…(LAASSP, 2000, p.12).

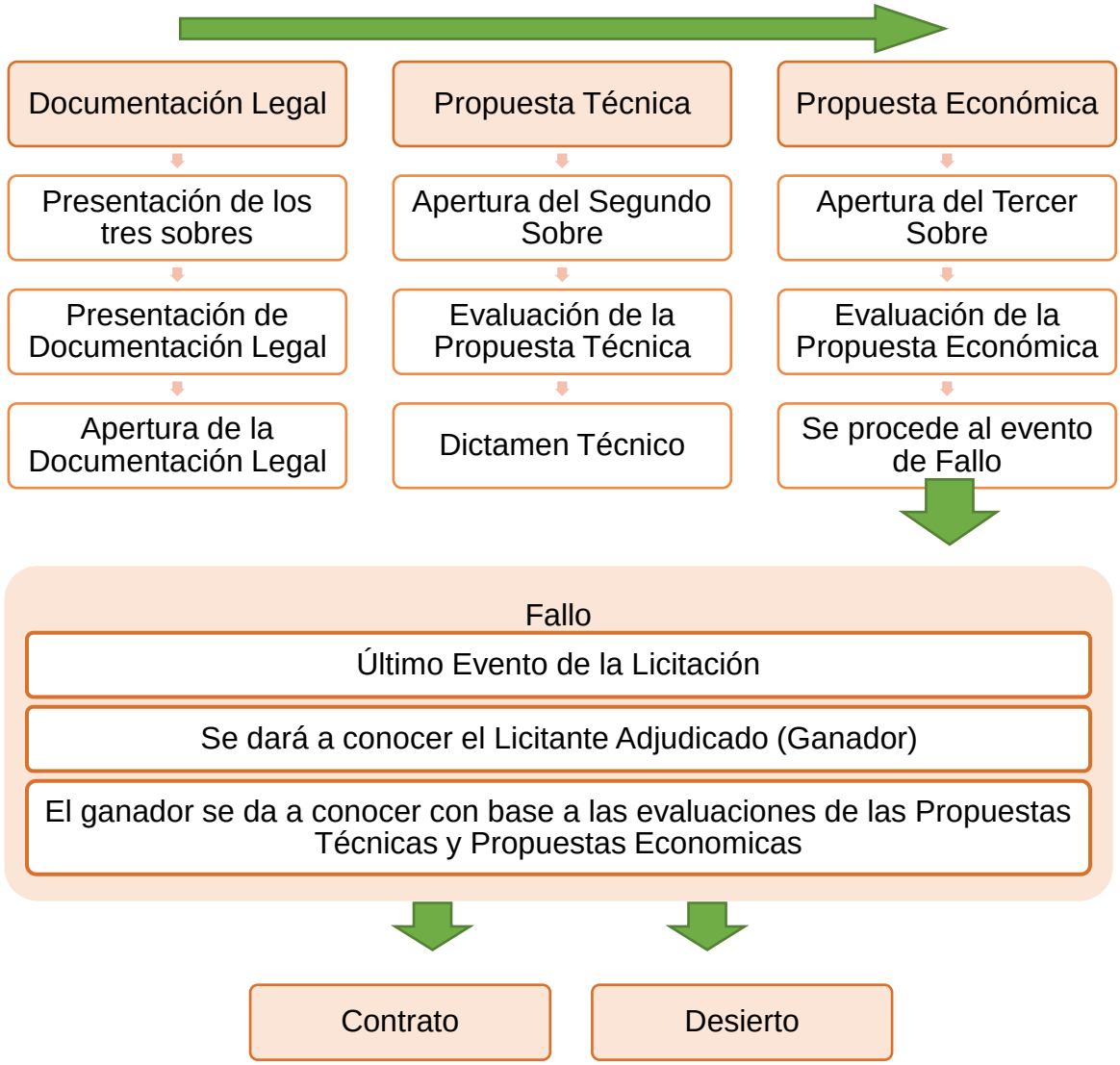
Siendo que, con la LAASSP, se crea una estructura jurídica para el proceso de Licitación Pública. (Ver Anexo No.5)

1.8. Marco Administrativo de la Licitación en México

Con base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considerando la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Publico, al igual que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se explicará, a través de un diagrama, la estructura y desarrollo de la Licitación Pública: (ver ilustración 1.4.).

Ilustración 1.4. "Proceso de Licitación Pública de acuerdo con la LOPSRM Y LAASSP"





"Proceso de Licitación Pública de acuerdo con la LOPSRM Y LAASSP" Elaboración Propia, Fuente: Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público y Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

1.8.1. Instituciones Gestoras de las Bases y Ejecución de la Licitación Pública Federal y Estatal

Hay tres instituciones esenciales que están involucradas en los procesos de licitación, las cuales han buscado establecer el correcto funcionamiento, así como los lineamientos, auditorías, mejoras y transparencia en las Licitaciones, estas instituciones son:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público[24] *(SHCP):* Trabaja en proponer, dirigir y controlar la política del Gobierno Federal, así mismo es la encargada de trabajar en el Presupuesto de Egresos de la Federación (DOF), y la Ley de Ingresos, además, es la encargada en este caso de inspeccionar, reglamentar, dirigir, coordinar procesos Administrativos respecto a las Licitaciones.

Secretaría de la Función Pública. *(SFP):* Por su parte la SFP, funge como la reguladora para auditar el ejercicio del gasto público, busca la eficiencia, eficacia en procesos administrativos, así como analiza, estudia, y examina el destino y uso de los recursos. Administra el padrón de proveedores y contratistas, de forma tal que establece y conduce la política general de las licitaciones para la adquisición de bienes o servicios en función de proporcionar un proceso transparente e imparcial. Asimismo, establece los lineamientos, procedimientos y normas para los procedimientos de contratación. También es la encargada de vigilar el cumplimiento de los contratos establecidos en los procesos de licitación.

Secretaría de Finanzas y Administración Puebla. (SFA): Es la encargada del desarrollo administrativo y financiero en el Estado de Puebla, la cual coordina, promueve y emite normas que atienden la transparencia; es la encargada de llevar a cabo los procedimientos de adjudicación en materia de obra pública y servicios, así como de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios. Además, elabora y propone el plan de desarrollo Estatal; se le atribuyen obligaciones en materia hacendaria, como las de recaudar y administrar los recursos financieros, esto para diseñar y proponer los sistemas presupuestales; además es la instancia encargada del ejercicio del gasto público para el desarrollo del Estado.

Finalmente podemos agregar que en este capítulo se expone el papel del Estado en la economía, así como sus funciones, llegando al proceso presupuestario que se realiza en México y se describe la importancia del Gasto Público; además se

[24] Además, ayuda a "Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública… igualmente coordina la aplicación de los recursos públicos, al igual que regula la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal…" (LOAPF, 2007, p,12)

presenta el marco jurídico y administrativo del proceso de licitación, basados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), e igualmente la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público (LAASSP). Este sistema normativo se comprende como un conglomerado de preceptos ordenados, congruentes y metódicos, en las que su relación no supone rebatimiento, sin embargo, presentan un nexo de jerarquía, sirven como estructura para el correcto funcionamiento del proceso, enfocándose en que el mecanismo licitatorio sea transparente en lo social, administrativo y económico.

CAPÍTULO 2. GENERALIDADES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PUEBLA

2.1. Secretaría de Finanzas y Administración Puebla (SFA)

La Secretaría de Finanzas y Administración (SFA), ubicada en la capital del estado de Puebla en la Av. 11 Ote. 2224, en la colonia Azcarate; es la dependencia del Ejecutivo del Estado, instancia encargada del ejercicio del gasto público para el desarrollo de las regiones; la cual coordina, promueve y emite normas que atienden la transparencia, al igual que buscan la eficiencia y eficacia para el correcto funcionamiento del estado en materia administrativa. Es la encargada de elaborar y proponer el plan de desarrollo Estatal, se le atribuyen obligaciones en materia hacendaria, como las de recaudar y administrar los recursos financieros, esto para diseñar y proponer los sistemas presupuestales, al mismo tiempo que controlar el gasto público, así como representar el interés de este en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos de la entidad. Es la dependencia encargada de la gestión de los recursos, siendo su compromiso: controlar, organizar dirigir y proveer de materiales, recursos humanos, financieros y tecnológicos, de forma eficaz y eficiente a las distintas dependencias y unidades administrativas de Puebla.

La SFA (2018-2019)[25], se encuentra estructurada[26] de la siguiente manera: cuenta con un Secretario, la Coordinación Fiscal, la Procuraduría Fiscal y cuatro Subsecretarías que son: Ingresos, Egresos, Planeación y Administración, así como: La unidad de Inteligencia Patrimonial y económica. Cada Subsecretaría a su vez tiene diversas direcciones: (ver ilustración 2.1).

La Secretaría tiene a su cargo las actividades correspondientes como lo son:

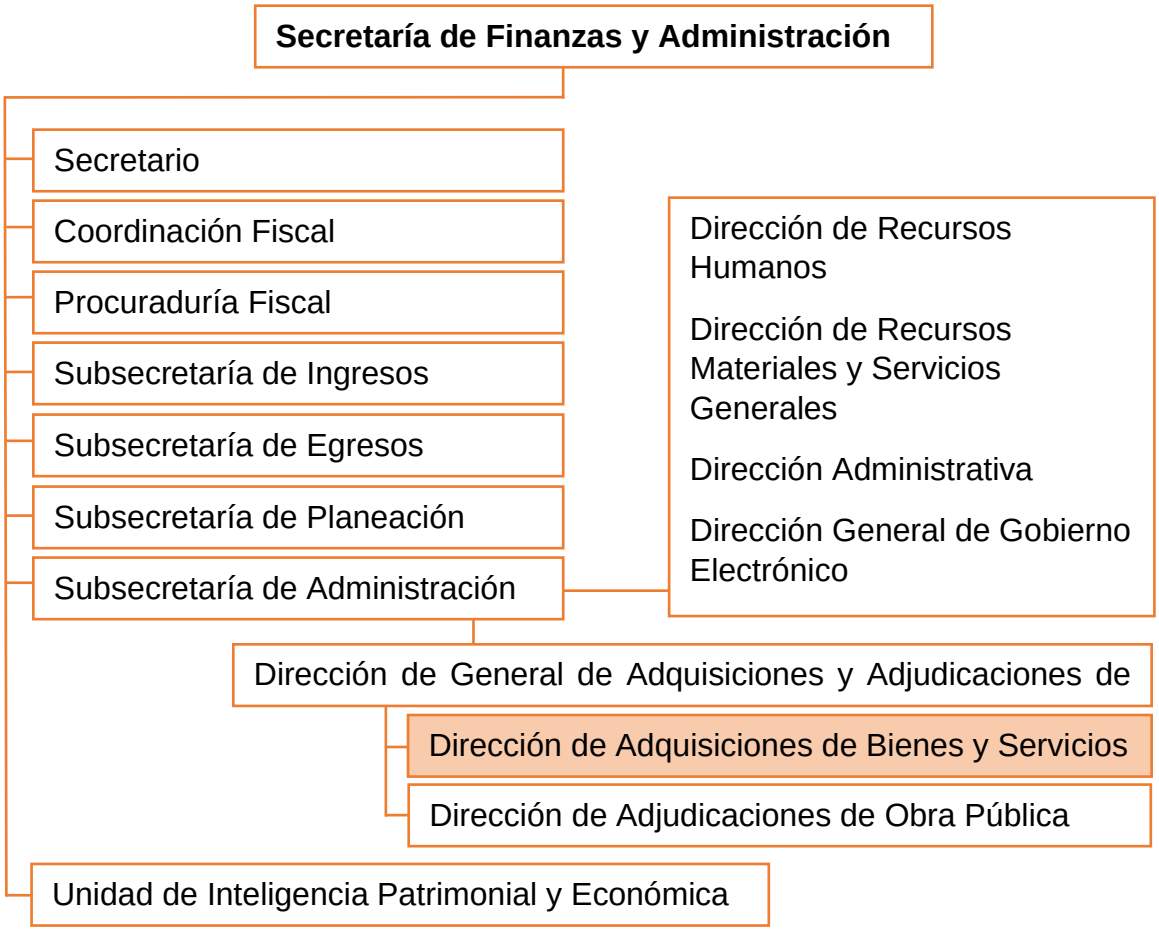
- La elaboración, ejecución y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo
- Establecer políticas en materia hacendaria.
- Recaudar y Administrar los ingresos del Estado

[25] Corresponde al periodo en el que realice las Prácticas Profesionales. Actualmente (año 2020), la secretaria está dividida en dos Secretarías: la “Secretaría de Planeación y Finanzas” y la “Secretaría de Administración”

[26] Secretaría de Finanzas y Administración. *Reglamento Interior de la SFA*, 2017, pp. 10-12

- Establecer normas, lineamientos, políticas y criterios de observancia, bajo directrices de transparencia, eficiencia y optimización de los recursos.

Ilustración 2.1 "Organigrama Simple-Área de Trabajo"



"Organigrama Simple-Area de Trabajo", Elaboración Propia. Datos:"Reglamento Interior de la SFA", 2017, pp. 10-12

- Administrar el patrimonio de estado.
- Establecer y operar el sistema presupuestal y de control del gasto público.
- Formular estados financieros y presupuestales del estado.
- Proponer las asignaciones presupuestales en materia de deuda pública.
- Dar seguimiento a la ejecución de los programas de inversión y de desarrollo del estado.

- Elaborar la contabilidad que derive de la ejecución de las leyes de Ingresos y Egresos del estado.
- Elaborar las estadísticas básicas de la actividad socioeconómica del estado.
- Llevar control presupuestal del ejercicio del gasto y reasignación de los recursos conforme a los requerimientos del estado.

La Secretaría realiza todas estas actividades con el fin de, impulsar la modernización y calidad de los bienes y servicios para un bienestar, desarrollo y crecimiento social.

De manera que la Subsecretaría de Administración se encarga de:

- Administrar los Recursos y patrimonio del estado.
- Asesorar a la ciudadanía, dependencias y empresas respecto a procesos Administrativos.
- Elaborar criterios y lineamientos en materia de adquisiciones de bienes y contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Planear y coordinar el Sistema de Desarrollo.
- Establecer policitas, programas y lineamientos en materia de desempeño y desarrollo administrativo.

La Subsecretaría de Administración tiene a su vez las siguientes Direcciones[27]: Dirección de Recursos Humanos; Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales; Dirección Administrativa; Dirección General de Gobierno Electrónico; Dirección General de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria; Dirección General de Adquisiciones y Adjudicaciones de Obra Pública; Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios, así como la Dirección de Adjudicaciones de Obra Pública.

En la dirección General de Adquisiciones y Adjudicaciones de Obra Pública, se lleva a cabo el proceso de Licitación Pública y dependen de ella para el correcto

[27] Cada una de estas direcciones, cuenta con un: director, secretarios, jefes de departamento, y auxiliares administrativos. Todos, brindando desarrollo y progreso a nivel direccional, tratando de brindar la mejor atención a los posibles licitantes, así como a los ciudadanos.

funcionamiento y cumplimiento la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios y la Dirección de Adjudicaciones de Obra Pública.

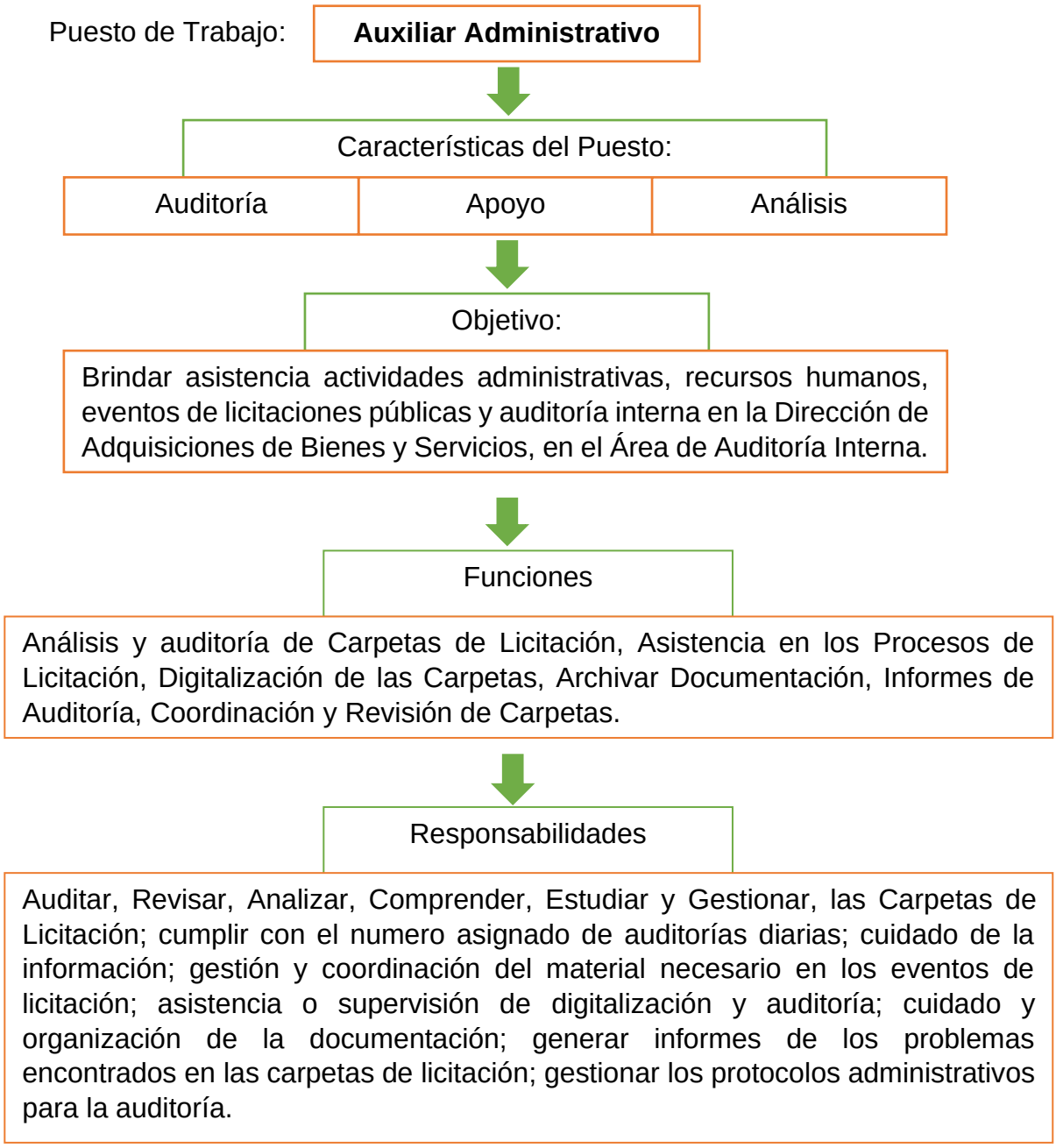
Las direcciones son las que llevan a cabo los eventos de Licitación Pública en el Estado de Puebla, y se rigen por Leyes, es relevante mencionar a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que definen a las Licitaciones como:

> *"Un procedimiento de contratación en que, a través de una declaración unilateral de voluntad contenida en una convocatoria pública, el Estado se obliga a celebrar un contrato para la adquisición de un bien o servicio (incluida obra pública) con aquel interesado que cumpliendo determinados requisitos prefijados en la convocatoria por el ente público de que se trate, ofrezca al Estado las mejores condiciones de contratación". (LOPSRM y LAASSP, 2017, p.1)*

2.2. Descripción del Puesto

1. *Puesto de Trabajo*: "Auxiliar Administrativo"
2. *Ubicación*: Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios, de la Dirección General de Adquisiciones y Adjudicaciones de Obra Pública de la Subsecretaría de Administración de la Secretaría de Finanzas.
3. *Departamento:* Área de Auditoria.
4. *Jefe Inmediato*: Isabel Martínez.
5. Descripción Genérica: El puesto de trabajo "Auxiliar Administrativo", se centró en actividades administrativas, recursos humanos, eventos para licitaciones públicas y auditoría interna. Puesto asignado en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios
6. Puesto asignado: En la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios.
7. La labor desempeñada en la Dirección se centró en Auditar, tal que se buscaba realizar un análisis profundo de los procesos y del accionar de los entes involucrados en la Licitación, de manera que, se exige un alto grado de perfección y detalle en la labor.

Ilustración 2.2. "Puesto de Trabajo en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios"



"Puesto de Trabajo en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios" Elaboración Propia. Datos: SFA, 2018.

El objetivo del puesto es Brindar asistencia actividades administrativas, recursos humanos, eventos de licitaciones públicas y auditoría interna en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios, en el Área de Auditoria Interna.

8. Especificaciones del puesto:

Genéricas (habilidades, valores y actitudes):

- Iniciativa, ética profesional, actitud positiva, buena comunicación con el equipo de trabajo o los involucrados en el departamento.
- Habilidad y capacidad resolutiva de problemas, disposición de asesoramiento y asistencia constante.
- Valores de Responsabilidad, puntualidad, solidaridad, compañerismo, empatía y honestidad.
- Trabajo en equipo.
- Tolerancia a las críticas laborales; y motivación para alcanzar metas.
- Gestionar eficiente y eficaz del tiempo para el cumplimiento de tareas.
- Planificación, disciplina y constancia.

Específicas: (conocimientos teórico-prácticos de la profesión).

- Conocimiento en economía, finanzas, contabilidad, leyes y procesos administrativos.
- Ética, discreción, habilidad y rapidez e iniciativa.
- Dominar bases de datos y Excel.
- Conocimiento operativo de los sistemas de cómputo o del inmobiliario que brinda el departamento como instrumento en el desarrollo de las funciones laborales.
- Saber elaborar escritos, oficios o documentación.

2.3. Desarrollo de Actividades

2.3.1. Actividades Generales del proceso de Auditoría.

En la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la Secretaria de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, se llevan a cabo los procesos de Licitación Pública, de manera que, la dirección se compone de distintas Áreas, como: Legal, Eventos, Contabilidad, Auditoría, entre otras,

Tal que, dentro de estas se realizan distintas fases del proceso de licitación; en este caso, el trabajo emprendido, fue realizado en el Área de auditoría, en ella se desempeñó la labor inicial de realizar Análisis de los procesos de Licitación, en

la cual la finalidad de esta actividad fue conocer el proceso actual para ser proveedor del Gobierno, con el objetivo de aprender a realizar análisis detallados del proceso de licitación, ya sea por invitación o concurso.

Posteriormente, se comenzó con la tarea de auditar carpetas de Licitación Pública del 2017, (cabe señalar que eran con un año y medio de antigüedad), la primera, fue realizada con base a los requerimientos necesarios y parámetros establecidos por la Dirección, que están preestablecidas en las Bases de la Licitación.

Para el proceso de auditoría, se analiza, compara, examina y observa cada uno de los pasos realizados por los participantes, así como la información de estos, para definir si están cumpliendo con los requerimientos necesarios.

De forma similar, se analizan cada una de las Actas o Eventos que se llevan a cabo, tal que se debe determinar la correcta realización de estas. De manera que el proceso es extenso y toma tiempo, ya que, al ser una licitación Pública, participan muchas empresas, y se tiene que revisar la información de manera precisa y exacta que estas brindan. Finalmente, lo que se busca en la auditoria es encontrar si hay algún error o problema en las carpetas de licitaciones, y en el caso de que haya alguno, se debe presentar en un listado de errores o problemas con la información pertinente al Jefe de Departamento; siendo este el encargado de establecer el accionar posterior. Este se encargará de llevar los datos de la auditoria, a los jefes de cada área, para resolver los problemas o errores encontrados en los procesos licitatorios.

Después e igualmente se comenzó con las Licitaciones por Invitación. En estas, se realiza un proceso similar al de Licitación Pública, pero con la diferencia en que en este se extienden invitaciones a tres posibles licitantes, que ya se encuentran en la lista de proveedores del gobierno, y no es abierta al público.

En estas licitaciones, se lleva un proceso más corto, ya que son menos los licitantes a los que se tiene que revisar, supervisar, analizar y observar su proceso; en este también se audita el contenido de su información, documentación legal, su propuesta técnica, económica y su fallo.

Otra actividad que se desempeñó fue la de auditar los últimos procesos de licitación del 2017 que se declararon Desiertos; siendo que, en la mayoría de los casos el “requerimiento” de la Dependencia en cuestión es demasiado complicada o compleja, y nadie participo. De manera que, el proceso fue bastante rápido y corto, e inclusive en algunas carpetas, no se encontró ningún error o problema.

A diferencia, en los casos de Licitación por Invitación y por Concurso que no se declararon desiertos, es porque, generalmente, solo un participante es el que llega a cumplir con todos los requerimientos necesarios; así que, es donde se analiza, califica y realizan observaciones a su proceso. Este contiene su Documentación Legal, sus actas de revisión, su propuesta Técnica, que incluye cada una de las partidas requeridas por las Dependencias, y finalmente sus cheques, garantías, propuestas Económicas, su contrato y los oficios.

La principal tarea realizada fue la de auditar los procesos de Licitación Pública del 2018, en esta actividad conforme se fue adquiriendo experiencia en la labor, se fue incrementando la cantidad de auditorías diarias realizadas; al inicio se auditaban alrededor de dos o tres carpetas de licitación, y después de cuatro meses haciendo la tarea, se analizaban el doble, de cuatro a cinco carpetas.

Es importante remarcar, que lo que se estaba haciendo era una auditoría interna constante, ya que mensual y trimestralmente, se realizaba una externa a la Dirección; por lo cual era de suma importancia que el análisis interno que se realizaba fuera con alto grado de exigencia.

2.3.2. Acciones previas en las Licitaciones Públicas.

Antes de comenzar a auditar el proceso de Licitación Pública, el Jefe de Departamento, instruyó y enseño el proceso previo a los eventos de la licitación, ya que, es de suma importancia para comprender como se lleva a cabo, y poder realizarla correctamente. De manera que, se deben realizar los siguientes procedimientos, para ser un proveedor gubernamental:

Acciones previas a la Adquisición de Bienes y Servicios

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la encargada de hacer que el proceso de Licitación sea eficiente y eficaz, contribuyendo a que el proceso tenga una estructura y desarrollo perdurable. Para que esto sea posible, se lleva a cabo un proceso sistemático que incluye tres acciones, que describe como:

- Una adecuada identificación de las necesidades que el área requirente pretende satisfacer
- Determinación del satisfactor idóneo de la necesidad detectada
- Correcta planeación de la estrategia de contratación (SFP, 2017, p.1)

Así mismo, se plantea que es fundamental que las instituciones[28] incentiven y continúen utilizando las licitaciones públicas de manera tal que se busca cumplir:

- Eficiencia y Eficacia
- Transparencia y Rendición de Cuentas
- Competitividad y Sostenibilidad

Identificación de las Necesidades

En este primer paso, se examinan las necesidades que se desean satisfacer por la dependencia en cuestión.

También se presentan casos en que alguna dependencia tenía varias carencias o ausencia de algún bien o servicio, así que se identificaron todas las necesidades, y se esquematiza en orden de prioridad, tratando de satisfacer siempre la más indispensable para la correcta función y labor de las áreas correspondientes.

Por otra parte, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público[29] (MAAGMAASSP), establece los lineamientos para estandarizar los procesos en materia de adquisiciones de bienes y servicios, igualmente proporciona las bases para elaborar

[28] La Secretaría de la Función Pública junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son las encargadas de establecer un accionar respecto a los procesos de Licitación.

[29] Este Manual se publicó en el DOF, el 9 de agosto de 2010, establece los procesos y directrices a los procesos de adquisición y adjudicación para cada institución.

un plan que muestre un proceso transparente, así mismo brinde una clara rendición de cuentas en cada uno de los procesos que se lleven a cabo para la contratación pública, de igual forma, incentiva una mejora y modernización en cada uno de los procedimientos. Para identificar las necesidades el manual en el título 4. Macroproceso de Adquisiciones, dentro del subtitulo 4.1. Planeación, se determina que para:

> *"Identificar las necesidades de bienes, arrendamientos o servicios que la dependencia o entidad requiere para el cumplimiento de sus atribuciones…se deben determinar los bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquellos que utilicen tecnologías alternas o avanzadas más rentables, económicas y con mejores sistemas de operación…" (MAAGMAASSP, 2010, pp. 18-19).*

Estrategia de Contratación

Dentro de la CPEUM, en el artículo 134, se establece que las adquisiciones del sector público deberán ser mediante un proceso de Licitación Pública, así que, de acuerdo con la SFP es significativo realizar una selección correcta de la estrategia de contratación para la adquisición de un bien o servicio, esto destinado a que se realice un procedimiento completamente transparente, libre de corrupción, en la LAASSP y LOPRSM, que son las que regirán y guiaran al futuro proceso, brindando algunas opciones de estrategia como:

- Licitación Pública
- Licitación Pública con Precio de Referencia
- Ofertas subsecuentes de descuento
- Adjudicación Directa
- Contrataciones consolidadas
- Uso de Contratos
- Contratos Abiertos
- Agrupación por partidas
- La invitación a cuando menos tres personas
- Contratación Plurianual

La SFP buscará la mejor estrategia para el proceso adquisición y adjudicación para para el Estado, considerando el precio, calidad, garantías, financiamiento y servicio, a través de un marco que se incentive la rendición de cuentas y permita:

> *"Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y LOPRSM, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; …" (SFP, 2017, p.1).*

Satisfactor Idóneo

Identificadas las necesidades, se deberá determinar el satisfactor idóneo,[30] esencialmente en los elementos más importantes que necesita una dependencia con base a los resultados esperados en caso de que se licite algún requerimiento o partida.

Hay casos en los que posiblemente el bien requerido no se pueda satisfacer[31], en este caso se buscara la opción que pueda cumplir con la mayor parte de todos los requerimientos, o si es el caso, de una correcta funcionalidad para efectuar los deberes de la dependencia que se tienen hacia la ciudadanía.

Por otra parte, para conocer correctamente si se cumple con el factor de satisfacción idóneo para la adquisición de un bien o servicios, se debe tomar en cuenta el análisis del costo de ciclo de vida, en donde se realizará una detallada comparación, analizando si será mucho mejor continuar con el bien o servicio que se tiene en la institución, o sustituirlo por otro en el que se contabilizará todo lo que implica, pensando siempre en el gasto que conlleva este o el ahorro que se puede obtener al mantener lo ya poseído por la institución en cuestión.

---

[30] "Existe un procedimiento unívoco aplicable a todos los casos, por lo que la determinación debe realizarse de conformidad con un pensamiento lógico, apreciando si el bien o servicio decidido es o no apto a la satisfacción de la necesidad de que se trate." (SFP, 2017, p.1)

[31] Esto llega suceder, cuando no se cumplen las especificaciones técnicas en el proceso de Licitación.

2.4. Proceso de Licitación en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios

Entes Participantes en el Proceso

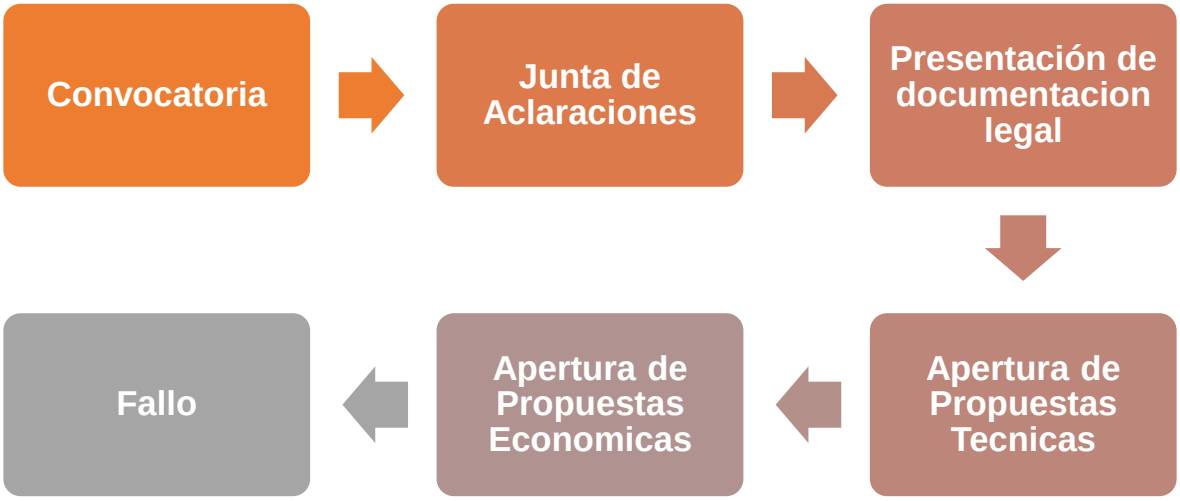
En el proceso de Licitación Pública actual en el Estado de Puebla, se involucran distintos entes:

Contratante: Es la institución que solicita a la convocante a abrir el proceso de licitación para adquirir bienes o servicios que necesita.

Convocante: Es la institución que lleva a cabo el proceso de licitación para que la convocante adquiera bienes o servicios. (La Convocante es la Secretaría de Finanzas y Administración)

Licitante: Es la persona física o jurídica que participe en la licitación de conformidad con lo que establecen las bases.

Ilustración 2.3. "Proceso de Flujo de Licitación"



"Diagrama Proceso de Flujo de Licitación", Elaboración Propia. Datos SFA., 2019

Para que el proceso de Licitación Pública se lleve a cabo, se inicia por la publicación de la convocatoria; en el artículo 78 de la LAASSP, menciona que el proceso de Licitación Pública "iniciara con la publicación de la convocatoria respectiva…" (LAASSP, 2014, p.46). Esto sentará las bases en las que se establecerá como se desarrollará el procedimiento y en las que se describirán los requisitos de participación.

2.5. Convocatoria

Así mismo, la L.A.A.S.S.P. dictamina que las convocatorias emitidas podrán ser consultadas en el portal oficial de licitaciones del estado de Puebla, en los periódicos de mayor circulación del Estado o de forma presencial en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios.

Cabe mencionar que se pueden modificar las mismas, y en dado caso de que esto se efectué, se tiene que difundir en los respectivos medios que ya había sido publicada. También, la institución que solicite el inicio de la licitación pública para adquirir algún bien o servicio puede solicitar distintas partidas[32] para una convocatoria.

Características de la Convocatoria

Las principales características que contiene una Convocatoria para Licitación:

- Nombre de la Convocante.
- Descripción del tipo de Licitación
    - Nacional o Internacional
    - Descripciones Generales de las partidas
        - Especificaciones de las partidas (Cantidades, Tamaño, Materiales, etc.)
- Datos e indicaciones para los participantes (fechas, lugares, horarios, bases, costos y pagos).
- Datos de la Junta de Aclaraciones, Presentación y apertura de Propuestas y Fallo (lugar, fecha y hora).
- Cuestiones legales y condiciones. (artículo 81 de LAASSP)
- Condiciones de pago y contrato.
- Especificaciones de entrega de los bienes o servicios.

[32] El artículo 79 que las convocatorias “podrán referirse a uno o más adquisiciones, arrendamientos o servicios…” (LAASSP, 2014, p.47).

2.6. Bases

Posteriormente, se emiten las Bases, estas se dan a conocer por la convocante, y se les proporciona a los posibles licitantes[33], estas se presentan desde el primer día en que la Convocatoria sale al público en general, teniendo como límite hasta la fecha en que se concluyan los plazos preestablecidos para la adquisición de las Bases.

Características de las Bases

Las bases se componen de:

- Nombre de la Convocante
- Identificación de la personalidad Jurídica del posible licitante (persona Moral o Física)
- Costos y Garantías de Seriedad
- Descripción del Proceso y actos (lugar, hora y fecha)
- Características de la presentación de las propuestas
    - Instrucciones de entrega
    - Descripción y especificación completa de las partidas
    - Lineamientos y Normas
    - Idioma
    - Moneda
- Fallo y Contrato
- Condiciones de licitación o partida Desierta
- Plazos de entrega y Garantías
- Condiciones de pago y precios
- Motivos de descalificación
- Cuestiones legales, adiciones, sanciones y condiciones. [34]

Posteriormente, al inicio de la Convocatoria y Bases, los licitantes deberán presentar su documentación para comenzar su respectivo proceso; el primero de

[33] Las Bases, serán entregadas de forma Electrónica, a través del portal de la Secretaría de Finanzas y Administración.

[34] Las cuestiones legales, serán referidas directamente a los artículos 81, 108, 136 de Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

ellos es la Constancia de No Inhabilitado, (para persona física o moral), esto destinado, a poder tener la oportunidad de participar en los procesos de adjudicación, arrendamiento, contratos de obra pública o servicios. Una vez que se tiene dicho documento, es fundamental realizar el pago de Bases; esto es para poder participar en la Licitación Pública.[35]

2.7. Junta de Aclaraciones

Tan pronto como se efectuó el pago de Bases y se cerró la compra de estas, se dará inicio a el primer evento: Junta de Aclaraciones; la cual estará destinada para resolver dudas de los participantes respecto a las bases.[36]

Se realiza para las situaciones en las que se pudo haber excluido algún punto o dato, tanto en la parte técnica, legal, económica o administrativa que es de suma importancia para alguna partida que haya sido solicitada por el contratante, con el objetivo de modificar algún requerimiento, para que los licitantes puedan competir adecuadamente y brindar de forma efectiva los bienes o servicios[37].

Todas las dudas o aclaraciones deberán ser divulgadas para todos los licitantes, con la finalidad de una competencia justa. De manera que todo lo que se establezca en la Junta de Aclaraciones será parte integral de las bases de la licitación y serán plasmadas en un acta.[38]

Además, este evento no es obligatoriamente presencial, ya que queda en consideración del licitante la asistencia. Igualmente se deberá realizar un acta[39] de la Junta de Aclaraciones en la que los representantes de la Convocante, Contratante, y los licitantes firmarán, en la cual se encuentran asentadas las

[35] Cabe señalar que el monto que se deberá pagar será de $2,800.00 pesos.
[36] Las dudas que tenga el Licitante deberán ser presentadas de forma escrita, presencial o electrónica a la Secretaría de Finanzas y Administración. para resolverlas junto con la institución en cuestión.
[37] Como ultimó recurso, las dudas pueden ser presentadas de manera presencial, y solo esto será válido para el día del evento, y no habrá prórroga alguna.
[38] No hay límite para las dudas que se puedan tener e incluso si no son aclaradas de forma precisa, estas pueden volverse a formular, de manera tal que estas serán aclaradas concretamente.
[39] Las firmas y rubricas, estarán en cada una de las actas, así como de los documentos, y serán por parte de la Convocante, Contratante y Licitante.

aclaraciones a las dudas presentadas por los posibles licitantes, y se entregará copia del acta.[40]

2.8. Presentación de Documentación Legal

Posterior a la Junta de Aclaraciones, sigue la Presentación de documentación legal y apertura de Propuestas Técnicas, que de acuerdo con la LAASSP menciona en el artículo 82° que:

> *"En las licitaciones nacionales, el plazo para la presentación y apertura de propuestas será, cuando menos, de doce días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria…"* (LAASSP, 2014, p.52)

En esta etapa los posibles licitantes presentarán su documentación legal; dando inicio con un pase de lista al evento, posteriormente los proveedores deberán presentar tres sobres identificados, cerrados y sellados con cinta adhesiva, estos contienen:

Primer Sobre: Contiene la Documentación Legal, esto se refiere a los Poderes de Representación y acreditación de personas físicas y/o jurídicas, que posibilite su acreditación para participar en el proceso.

Segundo Sobre: Contiene la Propuesta Técnica de los Licitantes, esta incluye a grandes rasgos las características de las particas que ofertan los Licitantes.

Tercer Sobre: Contiene la Propuesta Económica, esta incluye datos respecto a los precios de las partidas ofertadas.

2.9. Apertura de la Documentación Legal

El proceso de apertura del sobre que contiene la documentación legal tiene la finalidad de brindar certeza respecto a los Licitantes; en función de garantizar que el posible proveedor que resulte ganador de la Licitación sea una persona física o

[40] Características de la Junta de Aclaraciones: Rubro del Evento, Fundamento Jurídico, Pase de lista, Constancia de hechos, Cierre de hechos, Firmas y Rúbricas (Convocante, Contratante y Licitante), Anexos (Se compone por las dudas y sus respectivas aclaraciones). Como dato adicional, esto no solamente aplicará para la junta de aclaraciones, de igual forma se realizará un Acta para cada evento en el proceso de licitación.

jurídica que cumpla con todas sus responsabilidades legales y sociales, que brinde garantía de que colaborara con sus deberes que se le adjudicaran al momento de su contratación.

Por otra parte, en este se procesó se busca confidencialidad, con la finalidad de que no se vea manipulada o alterada la documentación legal y propuestas de los licitantes, por lo tanto, solo se abrirán los sobres en presencia de los participantes. Es relevante mencionar que, al incumplir algún requisito que se solicite en las bases de la convocatoria se procede a la descalificación del licitante, entregándole su sobre sellado dejando constancia en el acta.

2.10. Propuesta Técnica

Al haber concluido el evento de la Apertura de Documentación Legal,[41] se procede a la apertura de la Propuesta Técnica (2do Sobre), esta deberá contener Anexos que se especifican en las Bases con los requisitos y características de las partidas (Bienes o Servicios), acompañado de documentación legal adicional[42] incluyendo una carta bajo protesta de decir la verdad. Todos estos documentos que conforman la Propuesta Técnica se piden que sean presentados de forma impresa, membretado, firmado o rubricado, siempre indicando el número de procedimiento que se está llevando a cabo[43]. Esta etapa, es una de las más importantes del proceso de Licitación, dado que se puede presenciar cómo se incentiva la competencia.

Además, se realizará el acta circunstanciada del evento de documentación legal y apertura de propuestas técnicas, en el cual se pedirá la firma de los asistentes, así como de los representantes de la Contratante y Convocante, de la misma forma también se asentará en el acta los motivos de descalificación, y sus respectivas observaciones.

[41] “Quienes satisfagan los requisitos de la convocatoria, las bases y las especificaciones de la licitación, tendrán derecho a presentar propuestas…” (LAASSP, 2014, p.52)
[42] La información generalmente solicitada es: Garantías, Currículo, Calendarios de entrega, Licencias, Organigrama, Facturas.
[43] La Propuesta Técnica deberá presentarse también en formato digital mediante una USB.

2.11. Evaluación de las Propuestas Técnicas y Dictamen

La Contratante y la Convocante realizarán las respectivas evaluaciones de las Propuestas Técnicas de los licitantes, se basarán principalmente, en analizar si las Partidas del bien o servicio que se ofertan, cuentan con las características solicitadas en las bases. Posteriormente esta evaluación será establecida en el Dictamen Técnico. Cabe mencionar que el criterio de evaluación para realizar el Dictamen es un proceso muy riguroso, dado que se busca que las partidas solicitadas, cuenten con las mismas propiedades que brinda el Licitante, para poder satisfacer las necesidades de la entidad en cuestión; (a los licitantes se les descalifica por no ofertar lo requerido), también se realiza una evaluación de sus: cartas de legalidad, anexos y requisitos extra a las partidas que se soliciten en las bases o en la junta de aclaraciones.

De manera que, al concluir esta evaluación, se les hará saber a los licitantes los resultados en un oficio, llamado: Dictamen Técnico, el cual se llevara a cabo en un evento, en el que la Convocante informará el resultado de las Propuestas Técnicas de cada licitante, en el caso de que haya algún licitante descalificado, a este se le hará entrega de su tercer sobre.

2.12. Propuesta Económica

Siguiendo el proceso, la apertura de las Propuestas Económicas (tercer sobre), de forma general se refiere a: los precios de las partidas que oferta el licitante.

Se inicia con la asistencia de los licitantes; posteriormente se procederá a la apertura del tercer sobre, a la par se verificará la garantía de seriedad del licitante, y se comenzará a dar lectura a los detalles de su Propuesta Económica mencionando los importes unitarios y totales.[44]

Cada uno de los licitantes solo podrá presentar una propuesta por partida; en dado caso de que se incluya descuentos, estos se deberán ver reflejados en el precio unitario que se maneja en la propuesta, así como también, si llega a haber algún error o no sea legible el precio unitario, se hará una rectificación inmediata.

[44] Este evento nos da una posible idea de quien llegaría a ser el ganador de la licitación, esto debido a la lectura de los montos unitarios y totales son dados en voz alta.

En caso de resultar adjudicado el licitante, se deberán mantener los precios fijos hasta la entrega de los bienes o servicios.

También es importante mencionar que en el caso de que algún licitante no se presente al evento, y claro, si su Propuesta Técnica fue aceptada, su tercer sobre podrá ser abierto por un representante de la Secretaría y se hará lectura de su propuesta económica.[45]

Finalmente, e igualmente, que los otros eventos, se realizará un acta con los hechos ocurridos, en la cual se hará firmar a los licitantes, junto con la Contratante y la Contraloría.

2.13. Fallo

Como ultimo evento, se realizará el Fallo, en este se da a conocer que licitante resulta ganador, de manera más técnica, se le llama: Licitante Adjudicado. Además, a este evento:

> *"Podrán asistir los licitantes que hubieran participado en el acto de Presentación Documentación Legal y Apertura de Propuestas Técnicas, levantándose el acta respectiva que firmarán los asistentes, a quienes se entregará copia de esta… la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos…" (LAASSP, 2014, p.55).*

De forma tal que, para que haya un adjudicado, se deberá tomar en cuenta todos los eventos ya efectuados; se basará esencialmente en el contenido de los resultados de las evaluaciones de las Propuestas Técnicas y Económicas, tomando como punto primordial el costo del bien o servicio. Todo esto, en favor del licitante que oferte el precio más bajo por cada una de las partidas;[46] igualmente influye la calidad, la legalidad y confianza que brinde la empresa licitante.

En caso de empate, se falla a favor del licitante que sea poblano o que su domicilio fiscal se encuentre en Puebla[47]. Además, en un empate, la adjudicación

[45] La secretaria, está calificada para negociar a la baja los precios contenidos en las Propuestas Económicas; esto solo en caso de que el proceso de licitación pueda declararse desierto.
[46] Para salir adjudicado, el Licitante debió haber aprobado el Dictamen Técnico.
[47] Este señalamiento de desempate se encuentra determinado dentro de las Bases.

se resolverá a través de que los licitantes brinden un nuevo precio del bien o servicio, nunca por encima del ya ofertado, siempre por debajo.

Finalmente se dará lectura de acta, dando lugar a el inicio de la firma del contrato y cerrando el acta de fallo con la firma de todos los licitantes que llegaron hasta esta etapa.

2.14. Causas de Descalificación

Hay que abordar un tema de suma importancia, el cual hemos mencionado muy poco; hablamos de las Descalificaciones.

Uno de los factores más simples de descalificación, es que en caso de que un licitante, en cualquiera de los eventos, no cumpla o presente cada uno de los requerimientos que se solicitan en las bases, estos se incluyen como: documentación legal faltante, sellos, firmas, garantía, información incompleta, hojas membretadas, cartas, etc.

De igual forma sabemos que si en algún punto, particularmente en la apertura de propuestas económicas (tercer sobre) se llega a descubrir y posteriormente comprobar que algún licitante a pactado con otro, inflar los precios de los bienes o servicios, será motivo de descalificación, también se incluye el realizar cualquier otro tipo de acuerdo que les de ventaja a cualquiera de los licitantes sobre los otros participantes.

Otro motivo es la alteración de datos financieros, documentación, también la inclusión de bienes o servicios en condiciones desfavorables será causa de descalificación. Finalmente, solo hay que remarcar que el incumplimiento o falta de seguimiento de los licitantes respecto a las bases será lo que ocasione que pierdan su participación en el proceso de licitación.

Para una mejor comprensión de las descalificaciones, se englobarán los principales motivos o causas de descalificación que se observaron en los procesos de auditoría interna realizados dentro de la dirección, estos se determinaran por evento en los que incurren los licitantes:

Tabla 2.1. "Principales motivos de descalificación por evento en una Licitación Pública en la Secretaría de Administración y Finanzas Puebla"

Junta de Aclaraciones

- Retirarse del proceso de Licitación por parte de los proveedores, se determinara en Actas como "Descalificado".
- Insuficientes participantes para la Licitación, por lo que se determinara en el acta de Licitación Desierta la descalificación de los mismos.

Presentación de Documentación Legal

- No presentar correctamente los tres sobres o presentarlos incompletos.
- Presentar la Documentación Legal incompleta, o que algun Documento presente alguna alteración que no compruebe su legitimidad o legalidad de la empresa, por lo cual se procede a la descalificación del Licitantes

Presentación de Propuesta Técnica

- No presentar los requerimientos necesarios a las partidas solicitadas.
- Presentar una propuesta con caracteristicas incompletas.
- Posterior a la Evaluación, haber presentado una propuesta con caracteristicas inferiores a la competencia.

Presentación de Propuesta Económica

- Haber presentado una propuesta con precios superiores a la investigación de mercado realizada por la convocante.
- Presentar una propuesta con mayor costo respecto a los demas licitantes.

Fallo

- No haber presentado una propuesta técnica y económica competitiva con respecto a los demas licitantes, se especificara en actas su descalificación.
- A futuro, no cumplir con las obligaciones del contrato, lo que ocaciona que se declare decierta la licitación, por tanto, se reinicia el proceso de licitación.

"Principales motivos de descalificación por evento en una Licitación Pública" Elaboración Propia., 2019

En conclusión, las Licitaciones son el proceso más importante por parte del Gobierno, para la adquisición o compra de bienes, servicios y obras; siendo la contratación pública fundamental, ya que ejerce los recursos que obtiene de los contribuyentes.

Se espera de este proceso, que haya una competencia justa y transparente, para el beneficio de todos los sectores, así como la obtención de precios justos para el uso correcto y medido de los recursos del sector público, siendo así que se puedan satisfacer las necesidades demandadas por la sociedad.

De manera tal que, en este capítulo se expone la descripción de los conocimientos adquiridos en las prácticas profesionales; en el que se detalla el lugar en donde se realizó la labor, la descripción del puesto, las actividades realizadas, y el proceso de Licitación que se lleva a cabo dentro de la Dirección.

CAPÍTULO 3. PROBLEMATIZACIÓN Y PROPUESTA DE MEJORA

3.1. Aspectos Generales

La Secretaría de Finanzas y Administración Puebla, se caracteriza por establecer un plan de desarrollo, que busca ofrecer mejoras en distintos ámbitos para la ciudadanía; la Dirección de Adjudicación de Bienes y Servicios de la secretaría, se enfoca en ofrecer un servicio eficiente y eficaz para la sociedad.

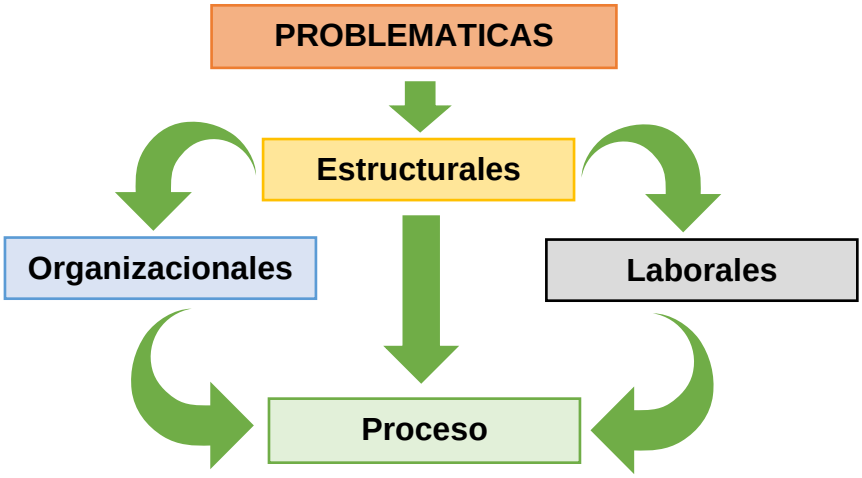
Sin embargo, es diferente la perspectiva que se puede tener de manera externa, a la que se tiene de forma interna; ya que, en la práctica, se observan distintos factores, situaciones o problemas que afectan el correcto funcionamiento de la dirección y de los procesos.

De forma general podemos enunciar distintas problemáticas que engloban a la dirección. De manera que, en materia organizacional, laboral o de proceso hay un entorpecimiento en la mecánica de licitación que ocasiona conflictos administrativos al momento de ejecutar los procedimientos de licitación en los distintos departamentos de la Dirección.

También, podemos mencionar problemas de manera particular, desde casos tan simples como la falta de recursos de trabajo o herramientas hasta casos más complejos que pueden verse relacionados con la corrupción, así como el mal empleo de las leyes en las actas de los eventos que pueden desencadenar en un problema contractual; hasta llegar a problemas como el uso excesivo del papel que provoca un atraso respecto a la concientización para el cuidado del medio ambiente.

Para explicar más respecto a las problemáticas que hay en la dirección que afectan a las licitaciones, las podemos describir en cuatro características (Estructura, Organización, Proceso y Laboral) que engloban un factor determinante en el proceso, y posteriormente desglosaremos las situaciones de mayor relevancia al respecto: (Ver Ilustración 3.1)

Ilustración 3.1 "Tipos de Problemáticas en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios que afectan el proceso de Licitación. Elaboración Propia"



"Tipos de Problemáticas en la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios que afectan el proceso de Licitación. Elaboración Propia, 2019

E*structural*

Estos problemas los tomamos como aquellos que: han persistido con el tiempo, siendo que su existencia crea nuevas problemáticas que a su vez son difíciles de solucionar. Siendo los principales problemas estructurales los siguientes:

- Cambio de Administración lo que se traduce en un Cambio de proyecto cada tres o seis años.
- Se mantiene un modelo de licitaciones antiguo que no es eficiente, sin priorizar lo tecnológico.
- Falta de seguimiento a los protocolos de trabajo que dictaminan la forma de ejecución en la que se traducen los procesos de licitación.
- Configuración normativa deficiente, en el planteamiento interno de los protocolos generales para evitar los casos de corrupción.
- Un sistema basado en el papel, sin transformación hacia los nuevos sistemas digitales.
- Se tiene un sistema de trabajo general, y no particular, lo que significa que no se toma en cuenta las diferencias y particularidades de cada Dirección en la Secretaría

- Evaluaciones y Auditorias (Internas o Externas) basadas en un sistema subjetivo y de apreciación.
- En ocasiones se da una interpretación ambigua de la ley, que desfavorece o favorece los procesos para los licitantes.

Organizacional

Clasificamos a los problemas de carácter organizacional, como los conflictos internos administrativos que perjudican la eficacia y eficiencia; como la deficiente estructura administrativa para designar tareas. Tal que detallaremos las problemáticas que enfrenta la dirección con respecto a este rubro:

- Incorrecta designación de labores hacia el personal ocasionando retrasos en los procesos.
- Línea directa de jerarquización que impide la correcta designación de tareas.
- Sistemas de trabajo antiguos y lentos que entorpecen la eficiencia, lo que impide el correcto funcionamiento de las labores de licitación.
- Exceso de personal en departamentos con poca carga laboral y poco personal en departamentos con mucha carga laboral.
- Falta de herramientas, equipo e inmobiliario; que ocasiona daño a la información almacenada o retraso en los procesos.
- Rezago en el cumplimento de tareas de meses o años. Así como acumulación de documentación en zonas de trabajo.

Laboral

Definimos a las problematicas de origen laboral como aquellas en las que el personal afecta directa o indirectamente los procesos de licitación, como los que mostramos en la siguiente tabla:

- Ausencia de protocolos de trabajo (manuales), no por inexistencia, si no, por omisión o falta de seguimiento y aplicación de estos.
- Gestión Administrativa antigua y obsoleta que perjudican el proceso de licitación.

- Disparidad en la carga laboral que causa acumulación de tareas y obligaciones.
- Falta de capacitaciones que estén enfocadas a las mejoras de los procesos, para el personal y que estos sean aplicados.
- La atención o servicio se ve afectada de acuerdo con la persona en turno, ocasionando una imagen de la dirección en función a la persona que atienda (para cualquier proceso).
- Desvió de auditorías, evitando la problemática real.
- Falta de cooperación laboral entre departamentos y direcciones, desorganización de responsabilidades y falta de aplicación a los controles internos.

Proceso

Clasificamos a las problemáticas de proceso, como aquellas que perjudican en tiempo, desarrollo y ejecución al proceso de licitación; a continuación, se muestran ejemplos de:

- Carencia de personal que conozca todo el proceso de Licitación, lo que ocasiona: retraso en el desarrollo de esta, así como dependencia a personal con el conocimiento.
- Carencia de información oficial, falta apoyo y asesoramiento a los posibles licitantes para participar en los procesos.
- Falta de Transparencia e Información en el proceso.
- Ausencia de Tecnología en el desarrollo del proceso, dado que el proceso de Licitación se maneja en carpetas.
- Ausencia continua en auditorias o visorias, (Internos o Externos) que califiquen el accionar del personal que lleva acabo la licitación tanto en los eventos como en la dirección interna.
- Interpretación de los procesos de acuerdo con la perspectiva del personal, perjudicando al Licitante. (La Convocatoria no es muy explícita).

De modo que, cada punto mencionado es relevante para el proceso de trabajo en las licitaciones, y cada ente es fundamental para el correcto funcionamiento de la

dirección en un sentido estructural u organizacional en la aplicación en materia laboral y de procesos; tal que es fundamental mencionar cada uno de los problemas, para posteriormente brindar una alternativa o solución.

3.2. Propuesta de Mejora

Como cualquier proceso que involucra un servicio, este se ve rodeado de distintas situaciones que pueden ser problemáticas para los procedimientos que se desarrollan, en este caso las Licitaciones que se llevan a cabo en la Dirección de Adquisición de Bienes y Servicios de la SFA no están exentos de estas situaciones. Como ya lo hemos mencionado anteriormente el proceso de Licitación enfrenta problemas en cuestiones: Estructurales, de Organización, Proceso y Laborales.

Por tanto, se propondrán posibles soluciones a las problemáticas que enfrenta la Dirección, con el fin de brindar opciones que mejoren el proceso de Licitación; con las propuestas brindadas se buscará que el proceso sea:

- Eficiente
- Eficaz
- Transparente
- Moderno
- Competitivo

3.3. Propuesta Estructural

Se entiende por Estructural, al modelo de trabajo que establece la institución, a través de esquemas organizacionales, laborales y de proceso, enfocadas a cumplir objetivos. Sin embargo, dentro de la Dirección es difícil establecer un modelo de trabajo estructural dado que “no existe una única forma de estructuración, pues la división del trabajo y su coordinación, dependerán de diversos factores y condiciones situacionales…” (Burns y Stalker,1961; Donaldson, 2001; Lawrence y Lorsch, 1967); de manera que, se propone un proyecto estructural flexible, que se aplique a corto y largo plazo, en el cual se enfoque a un proceso de planeación

estratégico, que servirá como herramienta de gestión[48] para la toma de decisiones en la dirección (corto plazo) para encontrar un patrón estratégico que facilite adaptarse a lo que demanda la sociedad enfocado en calidad, eficiencia y eficacia del servicio (largo plazo); de manera que se deberá crear un accionar continuo que incentive el trabajo en los niveles directivos, medios y operacionales, para lograr los objetivos deseados. Tal que, para cumplir la propuesta de plan estructural se deberá:

- Planear objetivos, resultados y metas (Corto y Largo Plazo).
- Establecer un proyecto de dirección, que perdure a través de periodos gubernamentales.
- Establecer responsabilidades en los distintos niveles de trabajo dentro de la dirección
- Definir el servicio que se brinda (Licitaciones) y para quien se brinda (Sociedad)
- Establecer presupuesto; control de los materiales de oficina, proporcionar áreas de trabajo decentes (organizado, espacioso, pulcro y que incentive un correcto flujo laboral), además, acoplar los sistemas de trabajo a las nuevas tecnologías.
- Colaboración y vinculación intradireccional dentro de la Institución.
- Establecer protocolos internos y externos para los procesos de Licitación.
- Establecer protocolos de control y normas; que dicten el accionar de los trabajadores en cuestión de ética, responsabilidad, obligaciones, y derechos; adaptados a la realidad laboral actual.
- Fortalecer y mejorar la Transparencia y Responsabilidad de las Licitaciones.
- Determinar periódicamente si se cumplen con lo establecido en la propuesta, y replantear o continuar con el plan estructural.

Es importante mencionar que será un proceso largo, en el cual se deberán realizar auditorías continuas para cerciorarse del correcto funcionamiento dentro de

[48] Concepto tomado de: CEPAL, 2009, “Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público” Dr. Armijo, pp. 5-6

la dirección enfocado al trabajo que se está efectuando en la aplicación de la propuesta de mejora Estructural; además, es de suma importancia la cooperación entre los directivos, mandos medios y los empleados operacionales, dado que son ellos quienes pueden establecer continuamente los estándares de mejora en la Dirección. Finalmente, podemos agregar que la propuesta busca que la dirección establezca un patrón estratégico de coordinación para “generar rutinas formalizadas, diferenciadas y estandarizadas, intentando controlar y hasta predecir su comportamiento.” (como se cita en Marín Idárraga, 2012, p.152).

3.4. Propuesta Organizacional

Una vez establecida la propuesta Estructural, se deberá proceder al tema Organizacional y Laboral. En la que se deberán plantear diversas estrategias que proporcionen a la dirección los esquemas de trabajo para la correcta aplicación de las Licitaciones.

La propuesta Organizacional, se entenderá como el conjunto medios constantes y variables que componen a la dirección, sean tales como personas, mobiliario, herramientas de trabajo, etc. Bajo este criterio, la dirección se debe establecer una estrategia de planificación, basada en objetivos claros, que delimiten y limiten los alcances de cada departamento, además, respetar los ordenamientos jerárquicos, acompañado de claros criterios de mando que permitan a los trabajadores tener una distribución congruente de los ordenamientos de la autoridad en turno. De manera que se sugiere:

- Determinar o esclarecer el organigrama dentro de la dirección.
- Establecer las líneas de mando y responsabilidades de cada departamento dentro de la dirección; con el objetivo de que, en cada departamento solo se atiendan requerimientos del jefe en turno de esa sección, y evitar que se ejerzan funciones que no están al alcance de los jefes departamentales y se realicen tareas que no competen al personal.
- Brindar los medios o herramientas necesarias, en función de las necesidades de cada departamento.

- Establecer un sistema de comunicación dentro de la dirección, para acceder rápida y continuamente a la información que se requiere. Esto representa el cambio hacia los nuevos sistemas de tecnología.
- Instaurar puestos de trabajo que se adecuen a las habilidades y capacidades del personal; con la finalidad de eficientar los procesos de Licitación.
- Disponer de un nuevo flujo de trabajo dentro de la dirección, para una correcta asignación, seguimiento, realización y cooperación de los procesos de Licitación.
- Distribuir correctamente las áreas de trabajo; acompañado de una mejora en el proceso de almacenamiento de la información de las carpetas de Licitación.
- Crear nuevos protocolos laborales, en los que se busque reducir las redundancias en el proceso de Licitación; reduciendo el nivel de burocracia que se encuentra en este.
- Implantar un nuevo modelo de trabajo en relación con la atención que se le brinda al usuario; buscando que se brinde un asesoramiento personal a los posibles proveedores gubernamentales.

Es relevante mencionar, que este proceso de mejora será continuo, y no deberá detenerse; dado que el entorno en el cual se encuentra está en constante cambio, y esto hace que este proceso de mejora sea fundamental para la dirección, siendo que ininterrumpidamente se buscara modernizar el mecanismo organizacional que se tiene.

3.5. Propuesta Laboral

Respecto a la propuesta Laboral, se entenderá como al proceso funcional que se lleva a cabo para lograr un objetivo de trabajo (Licitación). Considerando lo planteado por Adam Smith como argumento base para la propuesta, en el cual refiere ámbitos de su trabajo a la “división del trabajo”, de manera general se refiere a la especialización que se puede llegar a tener en alguna tarea; hay que aclarar que Smith se enfoca principalmente en el proceso de producción, y en este caso se

trabajó bajo servicios; sin embargo, es adaptable en el sentido de la especialización por ocupaciones[49]. En la propuesta de mejora en el ámbito laboral, se buscará la especialización laboral por área o departamento, con el objetivo de establecer una mejora en la eficiencia en los procesos de Licitación, además, instaurar una correcta división del trabajo, que permita una óptima distribución laboral en la dirección, con la finalidad de obtener una mejor coordinación laboral. Tal que, para cumplir la propuesta laboral se deberá:

- Capacitación constante del personal; en función de que continuamente se están modificando jurídica y administrativamente los procesos de Licitación, lo que sugiere una adaptación constante a estos cambios; además se deberá dar seguimiento a los procesos de capacitación. Además, facultar al personal para que cuente con los conocimientos generales del proceso y departamentos ajenos al suyo; estableciendo al mismo tiempo una formación continua para desarrollar especialización en su área de trabajo; con la finalidad de reducir tiempos en los procedimientos de Licitación.
- Establecer protocolos y manuales, que dicten el accionar del personal en los distintos niveles de trabajo en la dirección; con la intención de que, si alguien abandona su puesto de trabajo, sin importar si es un mando directivo u operacional, se tenga el conocimiento de que se debe realizar en su trabajo.
- Establecer protocolos de atención al usuario, brindando atención, información, soporte, apoyo y asesoramiento; con el objetivo de que se incluyan a más participantes en las Licitaciones.
- Erigir esquemas claros de trabajo, tal que se busque la correcta asignación de tareas y responsabilidades para el personal.
- Instaurar auditorias continuas, efectivas y transparentes al trabajo del personal y a las licitaciones; para generar un flujo de trabajo efectivo y continuo.

[49] Adam Smith, 1776, La riqueza de la Naciones, Reino Unido.

- Generar un mecanismo de acción comunicativa directa, que incentive la rápida resolución de los problemas burocráticos. Estableciendo un flujo de información directo y eficaz entre los departamentos de la dirección.
- Establecer una mejora continua hacia el nuevo personal, acompañado de asesoramiento y entrenamiento por parte del personal más experto hacia los trabajadores que recién se integran.

Esta propuesta busca la capacitación constante del personal, enfocado en la especialización de su labor, además de un acompañamiento continuo en el proceso de los distintos niveles de trabajo que hay en la dirección. Generando un ambiente de estabilidad laboral, enfocado en una clara asignación de tareas, en conjunto de la adquisición incesante de conocimientos protocolarios de cómo ser más eficiente su labor por departamento.

3.6. Propuesta de Proceso

Con relación a la propuesta de proceso, se comprenderá como el conjunto de etapas que se repiten periódicamente, en el que se buscara sistematizar el mecanismo de funcionamiento y establecer una estrategia de eficiencia; con el objetivo de innovar y progresar a través de una correcta gestión dentro de la dirección para obtener una mejora constante a los procesos de Licitación. De manera general se propone:

- Establecer un protocolo de acción para facilitar el proceso de Licitación, en el que se busque optimizar el ahorro de tiempo-trabajo para el personal, así como para los Licitantes; de manera que se reduzca la cantidad de burocracia que interfiere en el proceso.
- Brindar atención a las solicitudes de Transparencia, de manera que se proporcione la información necesaria; con el objetivo de obtener cuentas claras y datos que avalen los procesos Licitatorios.
- Crear o instaurar una plataforma virtual en la cual se realicen análisis o estudios de mercado rápidos, que brinden la información necesaria para establecer lineamientos básicos para el proceso.

- Mejorar o adaptar a la realidad actual los manuales y normas; con el objetivo de que el personal que labora en la dirección y los licitantes conozcan el proceso, y se lleven a cabo procesos de Licitación más rápidos y con un mayor número de participantes, incentivando la competencia de mercado.

Estas propuestas servirán de base para mejorar el "proceso", que si bien, se enfocan principalmente en establecer protocolos que brinden información de cómo deben actuar los distintos entes involucrados; también ayudarían a que las Licitaciones sean efectivas y se puedan atender las necesidades de la sociedad de rápida manera, dado que se reduciría la cantidad de burocracia que interfiere. Sin embargo, se necesita enfatizar en la parte de las Licitaciones, de manera que se proponen diferentes estrategias que se deben llevar a cabo para obtener una mejora en cada uno de los eventos y secciones relevantes de este proceso:

Convocatoria: Esta sección de la Licitación Pública, es la primera que entra en contacto con la sociedad, por tanto, es fundamental, establecer y reforzar las medidas en las que se comunica la información del proceso, por tanto, es necesario:

- Mayor difusión de la Convocatoria, a través de estrategias y mecanismos de comunicación masivos, de forma que se tenga un mayor alcance o visualización; con el objetivo de ampliar la cartera de proveedores, para obtener un mejor grado de competencia de mercado, consiguiendo y maximizando los beneficios de los bienes y servicios demandados por la sociedad. Igualmente, el anuncio que se emite deberá transmitir correctamente la información al público; siendo esta detallada, clara, concreta y objetiva.

Bases de la Licitación: Es fundamental y clave para la Licitación, ya que, en estas se establecen las reglas y el accionar en cada uno de los eventos, por tanto, es importante revisar y adecuar los lineamientos ya establecidos, así como aumentar líneas de comunicación en las que se compartan las normas y requerimientos, por consiguiente, se recomienda:

- Modificar las Bases, de manera que sean precisas, específicas y exactas; de forma tal que su comprensión se facilite para los participantes. Seccionarlas, ordenarlas y evitar redundancias, de manera que se separe la parte legal de los elementos técnicos. De igual forma, crear un manual reglamentario del proceso de Licitación, que deberá ser entregado a los participantes; con la finalidad de evitar repetir en cada proceso (bases) los mismos requerimientos reglamentarios básicos.
- Se recomienda que se brinde mayor difusión de las Bases a través de diversos medios de comunicación, o que acompañe a la Convocatoria en su publicación; con el propósito de obtener un mayor número de participantes y transparencia en los procesos.
- Incluir en las Bases códigos de ética de como accionar en el proceso, asimismo que este enfocado hacia los participantes y trabajadores; además establecer penalizaciones para los entes involucrados en el caso de que rompa algún código preestablecido.
- Crear un sistema de ayuda a través de portales interactivos; además incluir ejemplos de documentos solicitados o requerimientos, dado que, en muchas ocasiones los participantes se encuentran con solicitudes de actas que desconocen, y un ejemplo de ellas ayudaría a adquirir los documentos con facilidad; lo que contribuiría con una mejor participación.
- Actualizar constantemente dentro de las Bases el marco legal que sustenta a las Licitaciones; con el objetivo de evitar controversias legales, que frustren o detengan el proceso y priven de bienes y servicios a la sociedad.

Junta de Aclaraciones: Es el primer evento, en el cual se lleva a cabo la primera interacción presencial entre los distintos entes involucrados, de manera que es importante focalizar las mejoras en los procesos burocráticos, por tanto, se propone:

- Establecer una estrategia que permita brindar atención personalizada y continua. Ofrecer asesorías en el proceso inicial, con la finalidad de incluir

al mayor número de participantes en la Licitación, además se puede crear una plataforma de comunicación continua, de forma tal que las dudas y respuestas sean llegadas de manera inmediata a todos los participantes, para evitar redundancias; además, si se efectúa correctamente, se puede omitir el primer evento, o en su caso dejarlo como última instancia.

Documentación Legal: Este evento es clave, ya que se comenzará con el primer análisis que dictaminará el camino que seguirá el proceso de Licitación; en este evento se recomendaran acciones en las que busque reducir tiempos, mejorar protocolos, así como llevar a cabo la modernización, en otras palabras, se propone:

- Establecer mecanismos enfocados en la rapidez para analizar los documentos legales de los participantes, de manera que sería fundamental establecer un sistema de identificación (sistema de datos de información), en el cual a través de números de identificación de las personas físicas o morales se logre reconocer la legitimidad legal; tal que, se ahorre tiempo y sea una estrategia basada en la seguridad, eficiencia y eficacia.
- Instaurar una plataforma virtual de autoevaluación, que facilite a los participantes saber si cuentan con los documentos; con la finalidad de facilitar el proceso de evaluación por parte de la Dirección, así como para evitar que participantes se queden fuera por omisión de algún documento legal.
- Se propone establecer un sistema o base de datos de calificación o reputación, basado en experiencias previas del Estado con los proveedores, de forma tal que sea fácilmente identificar a los participantes, y en su caso determinar si es un proveedor que ejecutara un servicio de calidad; con el objetivo de que empresas responsables y transparentes, sean las encargadas de proporcionar los bienes y servicios requeridos.
- Cumplir con los lineamientos legales de Confidencialidad (Información de los Proveedores), o en su caso establecer protocolos que indiquen el

cómo manejar y cuidar la información que los proveedores dan a la Dirección.

Propuestas Técnicas: El evento técnico, es clave en el estudio de las partidas o requerimientos ofertados por los participantes, lo que infiere que sea fundamental un preciso análisis; por tanto, se recomienda:

- Establecer o modificar un manual de evaluación, en el que se determine detalladamente el accionar de quien estudia y califica la aceptación de los requerimientos sean bienes o servicios, de manera que, en las actas se mencione la razón del por qué se acepta alguna propuesta técnica; además se consiga con esto un alto grado de selección enfocado en la condición de las partidas ofertadas por los participantes; esto tiene el objetivo de mejorar el grado de selección, así como la capacitación del personal que lo realiza; también se buscara que en las actas, sea fiable y viable la información presentada.

Propuesta Económica: En este evento, es fundamental la creación de un protocolo de selección, dado que se buscaría obtener mejores bienes o servicios; además debería de instaurarse procedimientos de auditoria continua, dado que se manejan recursos financieros en cuantía grande y se deben exigir cuentas claras, por ende, se propone:

- Erigir un nuevo modelo de selección, que acompañe a la Propuesta Técnica, en la que se priorice Calidad del bien o servicio, dado que en la mayoría de las ocasiones, se declina en favor de la propuesta con el rango de precio más bajo, y se omite el hecho de que el bien o servicio puede o no puede estar en condiciones mejores respecto al competidor; de manera que el objetivo sería lograr conseguir el requerimiento de calidad, y luego el de precio a la baja.
- Crear un enlace que facilite la información de los montos totales y unitarios acordados por cada partida o requerimiento; de manera que si alguien los solicita se les brinde. También, se puede crear una base de datos virtual, en la cual se pueda acceder para conocer estos montos, con

el objetivo de combatir la corrupción y priorizar la Transparencia en relación de la rendición de cuenta de los procesos de Licitación.

Fallo: El ultimo evento de la Licitación Pública, es el que determina y enmarca la práctica de la competencia de mercado; es decir es fundamental para la obtención de bienes y servicios, eso mismo hace que sea significativo establecer de forma concisa al adjudicado, de manera que se instaure en actas las razones de selección de este; además se debería analizar, calificar y auditar externa e internamente las resoluciones, así que, se propone:

- Esclarecer las razones de selección de quien resulte adjudicado de la Licitación; con el objetivo de evitar controversias. (Mencionar razones de selección en Actas de eventos)
- Establecer procedimientos de autoevaluación o en su caso auditorías internas y externas, para determinar si los motivos de selección fueron correctos, además que se incluya la inspección de los eventos anteriores, de manera que se logre determinar si se está tomando la resolución correcta; esto tiene el objetivo de dictaminar el adecuado accionar de los entes involucrados, buscando siempre procurar la apropiada selección de los bienes o servicios que se otorgaran a la sociedad.
- Establecer mediación y asesoramiento que brinde condiciones de equilibrio en los contratos que se generan entre las instituciones y los licitantes, de manera que se de oportunidades que faciliten el trabajo de los proveedores, igualmente, que se blinde y asegure que se proporcionarán los bienes o servicios a la sociedad.
- Instaurar un nuevo modelo de acción en caso de que se declare desierta el procedimiento; dado que, en la mayoría de los casos, las licitaciones se convierten en Directas o por Invitación; cuando en muchos casos no es justificable, por tanto, se recomienda que en caso de ser desierta se reincorpore a los procedimientos de Licitación Pública para una segunda o tercera vuelta, de acuerdo con la urgencia del requerimiento.

Finalmente podemos agregar que con estas propuestas se busca lograr los objetivos descritos al inicio del capítulo, que la dirección y las licitaciones sean: Eficiente, Eficaz, Transparente, Moderno y Competitivo, a través de un mecanismo de mejora continua en cada uno de sus procesos. A continuación, se mostrará de forma esquematizada las propuestas de mejora: (Ver Ilustración 3.2.)

Ilustración 3.2. "Mejora al Proceso de Licitación"

Establecer:

Un organigrama en la dirección, que detalle los límites y alcances de acción por parte del personal.	Capacitación del personal y seguimiento al desarrollo de este. Enfocado en la especialización.
Mejora continua en las herramientas de trabajo.	Personal, que cuente con los conocimientos generales del proceso y de los departamentos
Planificación laboral de acuerdo con el departamento en cuestión.	Equilibrio de funciones laborales (tareas) por departamento.
Incentivar el uso de tecnologías para un proceso de trabajo efectivo.	Mejora en el servicio de atención al usuario, brindando: información, soporte, ayuda y asesoramiento.
Puestos de trabajo que concuerden con las habilidades y capacidades del personal.	Estrategias que busquen la aplicación de auditorías efectivas y transparentes
Mejora en el proceso de almacenamiento de información.	Cooperación departamental, que busque la rápida resolución del proceso de licitación.
Facilitar el proceso al Usuario. (Asesoramiento personal)	Integración guiada del nuevo personal por expertos en el departamento.
Reducir las redundancias en el proceso, tal que se priorice la rapidez.	Mejora en la comunicación que incentive la cooperación y recepción de la información.

Enfocado a mejorar el procedimiento de manera:

Eficiente y Eficaz

Se propone para el:

Proceso

Establecer un sistema o protocolo para facilitar el proceso de Licitación Pública, que ahorre tiempo-trabajo para el personal y los licitantes.

Establecer mejores lineamientos con respecto a la Transparencia, enfocado a brindar información de los procesos a quien lo solicite.

Mejorar los manuales existentes para que esclarezcan detalladamente, como se debe llevar a cabo el proceso de licitación. (Para el personal y licitantes)

Convocatoria

Tener un mayor alcance en la Convocatoria, de forma que se tenga una mayor difusión, buscando que se comparta a través de distintos medios de Comunicación.

Bases

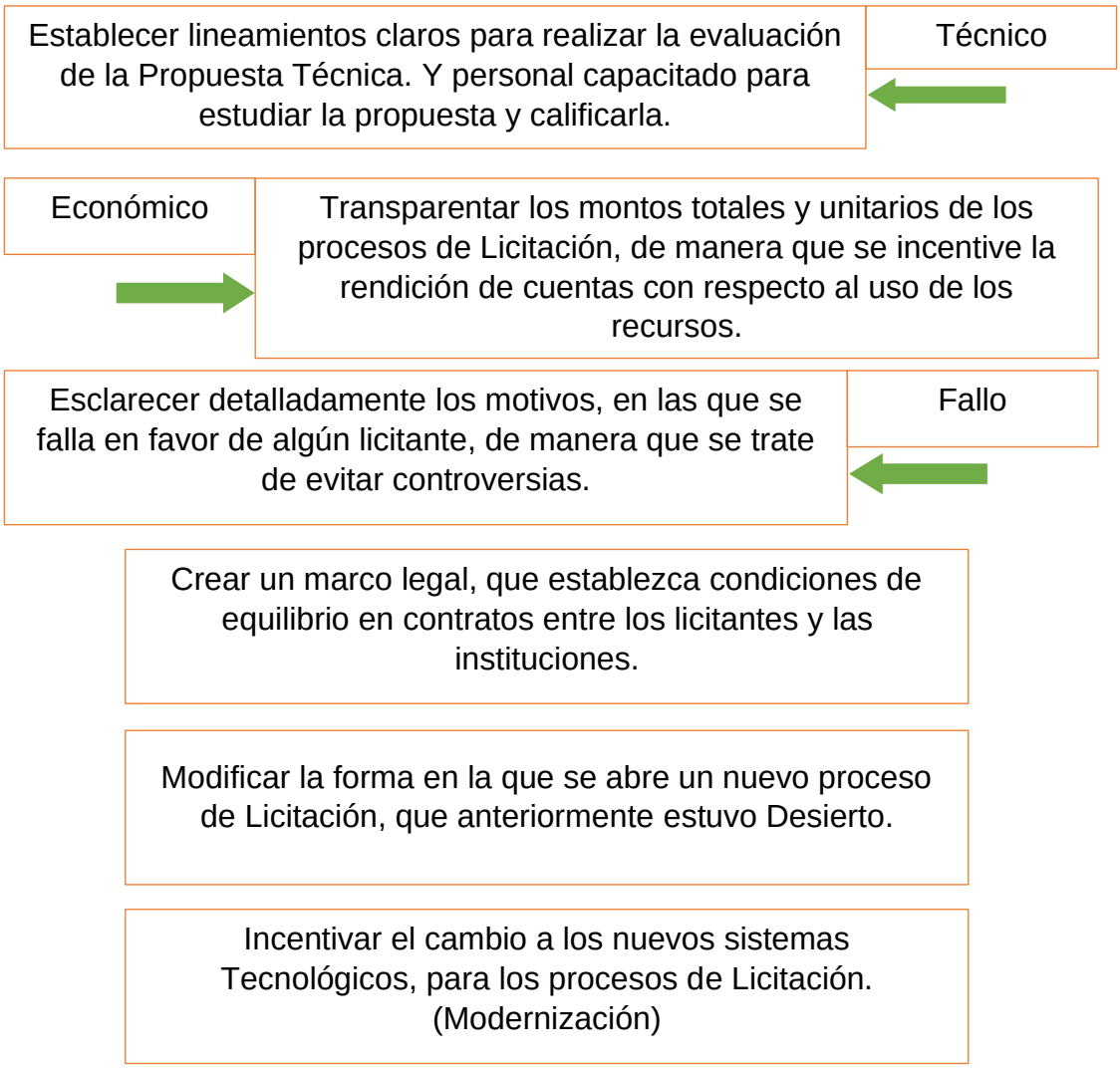
Esclarecer la información de las bases a los licitantes, de manera que al no tener dudas o mal interpretar la información, sus bienes o servicios puedan competir y llegar al último evento.

Aclaraciones

Establecer estrategias para la resolución de las dudas que tengan los licitantes, en la que se busque brindar asesoría en el proceso de Licitación.

Legal

Crear una base de datos con información de los Licitantes, y proporcionarles un número de Identificación, que facilite el evento de la apertura de Documentación Legal.



“Mejoras al proceso de Licitación” Elaboración Propia. 2020.

Por lo descrito anteriormente, se puede concluir que el proceso de Licitación involucra diversos factores lo afectan de manera directa e indirecta, sin embargo, la propuesta de mejora plantea cambios a la estructura, hacia mecanismos modernos, que permitan la incorporación de cada uno de los eventos, mejorando la interacción entre los distintos entes involucrados, de manera que se busque la eficiencia y eficacia en las labores de la dirección, llevando a que el proceso de licitación sea más rápido, y logre satisfacer las necesidades de bienes y servicios.

CONCLUSIÓN

En el contexto de tener un completo panorama y entendimiento del proceso de Licitación Pública, en este trabajo, se planteó como se divide el Estado, las funciones que desempeña, y el importante papel que tiene como principal: adquisidor-proveedor de bienes y servicios. Dentro de este contexto se aclaró que, para poder disponer de lo recaudado, el Estado ejerce una función financiera que se encarga de gestionar y administrar los recursos, al igual que la adecuada aplicación del gasto para generar mayor satisfacción de las necesidades; para lograr esto se establece el Presupuesto que regule los recursos poseídos por el Estado.

Con base a esto, se busca adquirir bienes o servicios a través de un proceso administrativo que es fundamental para el desarrollo de la sociedad que son las Licitaciones y se llevan a cabo por medio de un concurso en el que se seleccionará la oferta más conveniente para la institución en cuestión, priorizando el cuidado de los recursos, a través de una correcta selección técnica y económica, en la que se elija correctamente, para satisfacer los requerimientos que demanda la sociedad a través de las instituciones.

Haber llegado al proceso de Licitación actual, fue una transformación que tomo años, varias reformas y leyes nuevas apegadas a diversas características que determinaban la realidad histórica, siendo de esta forma que con cada una de estas acciones se ha buscado la regulación de contratación de bienes y servicios. Lo anterior permitió la creación de un mecanismo que las empresas deberían seguir para convertirse en proveedores gubernamentales, que abriera paso a la competencia en un Mercado tan amplio, para satisfacer las necesidades de bienes y servicios que el gobierno proporciona a la población.

La realización de la Práctica Profesional en el área de Auditorias dentro de la Dirección de Adquisiciones de Bienes y Servicios me ha permitido observar que, como cualquier proceso, se enfrenta a problemas de índole administrativo, económico, e inclusive social, sin embargo, esto se ha convertido en un área de oportunidad a trabajar, para lograr hacer más eficiente el área y el proceso de licitaciones en el ámbito estructural, organizacional y laboral, acompañado de una

modernización de este, acercándose a los nuevos aspectos tecnológicos que rodean a nuestra sociedad.

Además, hay aspectos que son relevantes, que corresponden a la dependencia (SFA), como el vigilar, ejecutar y revisar el cumplimiento del marco normativo legal y financiero de las Licitaciones Públicas; trabajando en conjunto con otras dependencias como la SHCP y la SFP, las cuales establecen medidas administrativas y económicas con el objetivo de cuidar, administrar, distribuir y auditar los recursos que se poseen; de manera que las instituciones gubernamentales, hagan un uso adecuado de los recursos a través de las Licitaciones; además se busca el continuo cambio, actualización y modernización de estos procesos como lo es CompraNet, que ha servido como medio digital de transformación y versatilidad para adaptarse a lo que demanda el mercado internacional.

Finalmente, las Licitaciones Públicas consisten, en buscar de una forma justa y competitiva la adquisición de bienes y servicios requeridos por la población, basándose en lineamientos jurídicos, económicos y administrativos, que proporcionan las bases para un proceso eficiente, eficaz, competitivo y transparente.

BIBLIOGRAFÍA

Araneda, H. D. (1993). *Finanzas Publicas.* Santiago de Chile: Juridica de Chile.

Botticelli, S. (2016). La Gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno. *Praxis Filosófica*, 83-106.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México: Camara de Diputados. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1976). *Leo Orgánica de la Administtración Pública Federal.* México: DOF.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2005). *El Presupuesto Base Cero.* México: Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2012). *Manual para la Elaboración y Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación.* México: Cámara de Diputados. Obtenido de http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2018). *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública.* México: Camara de Diputados. Obtenido de http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf

Chapoy, D. B. (2003). *Planeación, Programación y Presupuestación.* México: Instituto de Investigaciones Juridicas UNAM.

Chapoy, D. B. (2013). *Gasto y Financiamiento del Estado.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Consejo Nacional de Armonización Contable. (2011). *Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos.* México: CONAC. Obtenido de https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_12_001.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.* México: CONEVAL.

Culebro Moreno, Jorge E.; Barragán Fernández, Omar. (2014). La Metodología del Marco Lógico en la administración pública federal. Nuevas formas de regulación. *Espacios Públicos*, 33-48.

Gómez de Silva, J. J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la constitución de 1917.* México: INEHRM. Obtenido de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4452/19.pdf

Grinberg, S. M. (2007). Gubernamentalidad: estudios y perspectivas. *Revista Argentina de Sociología*, 95-110.

Gurría, Ángel. (2 de Mayo de 2019). *Presentación del Estudio Económico de México 2019.* México: OECD. Obtenido de https://www.oecd.org/economy/2019-economic-survey-of-mexico-may-2019-sp.htm

Gutiérrez, A. A. (2015). Gasto Público y Presupuesto Base Cero en México. *El Cotidiano*, 13-32.

Hernández, J. L. (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. *Análisis Económico*, 77, 102.

Idárraga, D. A. (2012). Estructura Organizacional y sus parametros de diseño: analisis en pymes industriales de Bogota. *Estudios Gerenciales*, 43-63.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *INEGI. Censos y Conteos de Población y Vivienda*. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/

Lyden, Fremont y Millar, Ernest G. (1983). Presupuesto público, planeación, evolución y control de programas. En *El Gasto Público* (págs. 30, 31). México: Trillas.

Morineau, M. I. (2000). *Derecho Romano.* México: Oxfor. Obtenido de https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxyb2Rvb2Fycm95bzl8Z3g6MzUwNDA1Y2U2NThmMGFmMQ

Morones Hernández, Humberto y Santana Loza, Salvador. (1991). Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal. *Indetec*, 15.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Contratación Pública.* OCDE. Obtenido de http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Contratación Pública, OCDE*. Obtenido de http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Informe de Seguimiento sobre la Reforma de CompraNet en México.* México: OCDE.

Pardo, M. d. (2010). La Propuesta de Modernizacion Administrativa en México: entre la tradicion y el cambio. *Foro Internacional*, 393-421.

Real Academia Española. (2019). *DLE*. Obtenido de https://dle.rae.es/licitaci%C3%B3n?m=30_2

Rodolfo, L. A. (1998). *Manual de derecho romano.* Buenos Aires: Astrea. Obtenido de https://sosunnedrch.files.wordpress.com/2013/09/luis-rodolfo-argc3bcello-manual-de-derecho-romano.pdf

Rojas, J. A., & Ramírez, É. A. (2016). Los límites de la teoría del equilibrio como alternativa de solución a la cuestión de la prevalencia del poder del Alto Tribunal de los Constitucional en Colombia. *VIeI*, 59-84.

Rubin, Irene. (2000). *The Politics of Public Budgeting.* Minnesota: Chatham House Publishers.

Secretaría de Finanzas y Administración Puebla. (2017). *Reglamento Interior de la SFA.* Puebla: Orden Juridico.

Secretaría de Gobernación. (27 de 12 de 2010). *Clasificación Funcional del Gasto*. Obtenido de DOF: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010

Secretaría de Hacienda y Credito Público. (2019). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019.* México. Obtenido de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2019.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Exposición de Motivos, Proyecto de Presupuesto de Egresos.* Mexico: SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Principios de la Gestión para Resultados.* México: SHCP.

Secretaría de la Función Pública. (2015). La Modernización de la Organización Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, 230-272.

Secretaría de la Función Pública. (05 de Mayo de 2016). *CompraNet: Sistema Integral de Información.* México: Gobierno de México. Obtenido de https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/compranet-www-compranet-gob-mx

Secretaría de la Función Pública. (03 de 02 de 2016). *Manual Administrativo de Aplicación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.* Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120052/maag_2016-02-03.pdf

Secretaría de la Funcion Publica. (14 de Marzo de 2017). *Adecuada Identificación de las necesidades que el área requirente prentede satisfacer.* México: Gobierno de México. Obtenido de https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-

programas/1-1-adecuada-identificacion-de-las-necesidades-que-el-area-requirente-pretende-satisfacer

Secretaría de la Función Pública. (09 de Mayo de 2017). *Licitación Pública (LOPSRM y LAASSP).* México: Gobierno de México. Obtenido de https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-1-licitacion-publica

Secretaria de Relaciones Exteriores. (2019). *Poderes en México.* México: SRE. Obtenido de https://embamex.sre.gob.mx/nuevazelandia/index.php/sobremexico/gobiernoyestructura

Secretaría General de Gobierno. (2013). *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal.* Puebla: Orden Juridico Poblano. Obtenido de Gobierno del Estado de Puebla: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo105778.pdf

Smith, A. (1776). *La riqueza de las Naciones.* Reino Unido: Alianza.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del Sector Público.* Barcelona, España: Antoni Bosch.

Vélazquez, D. O. (2015). El efecto del gasto público en el ciclo económico: una visión alternativa. *Estudios Economicos*, 93-140.

ANEXO

ANEXO NO.1 “Los Nuevos Sistemas De Administración Pública”

En estos últimos años, nos encontramos en una época de constante cambio, en el que hemos sido participes de distintas transiciones a nivel tecnológico. Hemos visto como las personas, instituciones, empresas, han evolucionado pasando de las antiguas máquinas de escribir a las nuevas super computadoras, solo por mencionar un ejemplo. Asimismo, podemos mencionar que los sistemas electrónicos de contratación pública están transformando el modo en que se relacionan los sectores privado y público. Sin embargo, se sigue observando un gran rezago en esta área, dado que se rehúsan a cambiar a las nuevas tecnologías.

En otro enfoque, “Las nuevas tecnologías de gestión… tienen limitaciones en los países iberoamericanos que reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Estas limitaciones se relacionan especialmente con la dificultad para quebrar el modus operandi tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas…” (CLAD, 2010, p.12). Esto ha resultado en un gran problema, dado que muchos se rehúsan a hacer el nuevo cambio a estos nuevos sistemas. De forma tal que “hoy en día, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha transformado la relación de los ciudadanos con el gobierno, lo que ha implicado nuevos retos y desafíos en el desarrollo e implementación de políticas públicas tendientes a eficientar y transparentar la provisión de bienes y servicios gubernamentales. (SFP, 2015, p.1). Lo anterior nos hace suponer que el cambio es rápido y constante.

Antecedentes CompraNet

Por otra parte, esto ha provocado, o incentivado a que el Gobierno, innove y mejore sus sistemas de apoyo ciudadano en cualquier área. No obstante, esto no ha sido una tarea sencilla. para esto tenemos que remontarnos a el año de 1995, en donde Ernesto Zedillo, con su Plan Nacional de Desarrollo (PND), incentivo la creación del Programa de Modernización de la Administración Pública[50] (PROMAP)

[50] El PROMAP, fue puesto en marcha el 6 de mayo de 1996, su buscaba una mejora en la burocracia para combatir la corrupción.

caracterizado como un sistema de administración básico y tradicional; con este programa se buscaba modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos en busca de impulsar una gran mejora en la administración pública, esencialmente enfocado en la transparencia, para una mejor rendición de cuentas, priorizando el control del presupuesto, todo esto con un nuevo sistema de medición y evaluación para el uso de los recursos públicos.

En donde la meta principal era convertir a la administración pública en eficaz, eficiente, combatiendo la corrupción y la impunidad. Dentro de todo este proceso, en 1996 se llegó a la creación de CompraNet: Sistema Integral de Información, en ese momento se sentaron las bases de la innovación en la Administración Pública en México y toda Latinoamérica, El sistema CompraNet buscaba transparentar todo el proceso de adquisiciones de bienes y servicios, brindando información sobre las licitaciones y contratos.

CompraNet

Actualmente CompraNet es el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios, el cual es operado por la secretaria de la Función Pública para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De esta forma y de acuerdo con la OCDE:

> *"En 2015, el gasto en contrataciones públicas fue de alrededor de 21% del gasto total del gobierno mexicano y de 5% del PIB... …Reconociendo este potencial, los países están utilizando cada vez más la contratación pública como una palanca estratégica para lograr objetivos más amplios de política pública, tales como la sustentabilidad, la innovación y los objetivos sociales. Para lograrlo, cada componente del sistema debería utilizar nuevas tecnologías y herramientas que mejoren su eficiencia e impacto estratégico." (OCDE, 2019, p.5)*

Ejemplo de lo que menciona la OCDE, es CompraNet, que se ha convertido en el sistema más importante para las licitaciones, ya que las personas físicas y morales, pueden participar en cualquiera de los procesos de contratación pública,

para brindarle algún bien o servicio a alguna dependencia. También ha sido un pilar importante para el combate contra la corrupción, dado que se puede verificar todas las licitaciones tanto pasadas como las vigentes, tanto a nivel estatal como municipal, así como se puede solicitar información respecto a los proveedores y contratistas que brindan algún bien o servicio a alguna dependencia o entidad; brindando incluso la oportunidad de corroborar los contratos adjudicados[51], de igual forma los montos por los que se adjudicaron.

Objetivos de CompraNet

De ahí que, podemos entender como los objetivos más importantes de CompraNet y de acuerdo con el Grupo de Trabajo Plural de Compras Públicas podemos decir que el sistema electrónico de contratación eléctrica del México debería ser:

- Transaccional.
- Estandarizado.
- Transparente.
- Confiable.
- Interconectado.
- Coordinado.
- Amigable para el Usuario.
- Útil para los Usuarios.
- Instrumento para la rendición de cuentas.
- Dinámico e innovador.
- Catalizador de la competencia económica.
- Ejemplar.

Un proceso más Eficaz y Transparente

Finalmente, sabemos que CompraNet, facilita la participación de la ciudanía en todos los procesos de licitación, de manera interna como externa, igualmente incentiva la competencia, transparencia, y lo más importante, es que crea un

[51] El contrato adjudicado, es el final del proceso de licitación en el cual, ya se falló en favor de un licitante y se finalizará de manera legal y escrita.

desarrollo constante en materia de tecnológica, esto con el fin de reducir costos en materia administrativa, y la disminuir la corrupción, eliminando la intervención de funcionarios públicos, todo esto basado y regido por la LOPSRM y la LAASSP.

Desde su creación, CompraNet ha ido evolucionando, con base a los requerimientos de la ciudadanía y del gobierno, en donde es un pilar actual para los procesos de licitación, en el que se demuestra la eficiencia, eficacia y la rendición de cuentas. Con vistas al futuro, la OCDE, realizo una serie de recomendación para CompraNet, con la intención de brindar una mejor estrategia para el correcto funcionamiento y desarrollo de los sistemas electrónicos de compras públicas, en el que se busca primordialmente, fortalecer los sistemas estructurales que ya posee la plataforma, así mismo mejorar el sistema de transparencia con el fin de reducir la corrupción, ofreciendo datos precisos, claros y concretos a la ciudadanía.

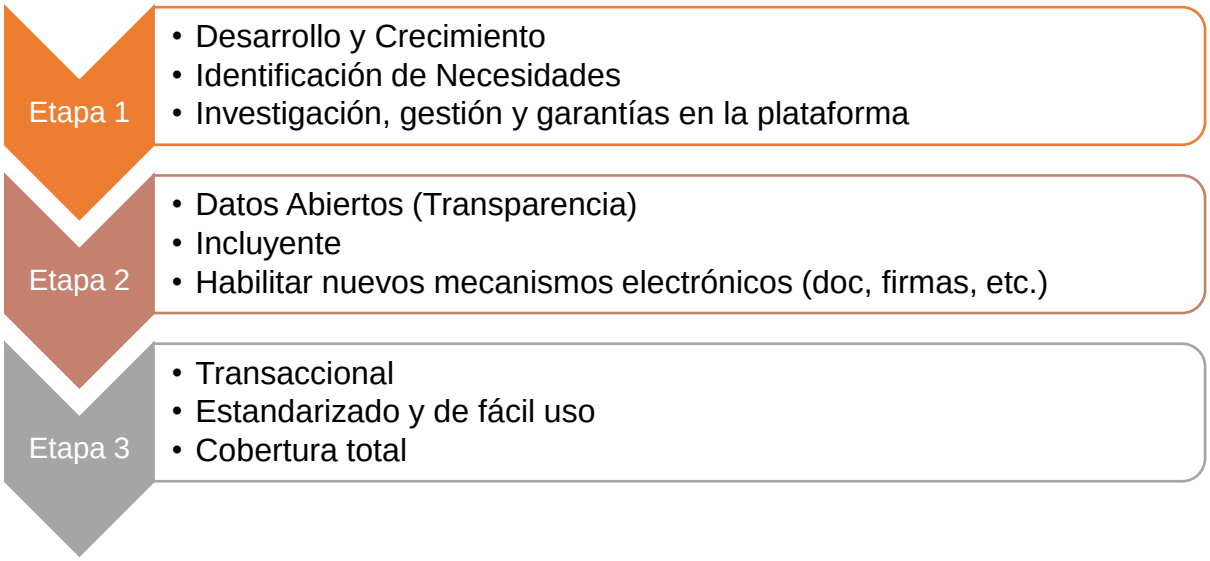
También se propone el hacer buen uso y cuidado de la información y datos personales, de la mano con un sistema que esté plenamente supervisado por autoridades competentes que proporcionen un mejor servicio en todas las áreas. De modo que la OCDE, propone y resume en su Informe de seguimiento sobre la reforma de CompraNet en México (2019), de esta forma:

- "Etapa 1. Sistema Orientado a la Observancia (Corto Plazo) [52]
- Etapa 2. Sistema de datos abiertos, fácil de Usar (2018-2019)[53]
- Etapa 3. Sistema transaccional plenamente integrado (2020-2027)[54]".

[52] En esta etapa, se basará en realizar cambios estructurales, aumentando el grado de observancia humana de las reglas del sistema. Se acompañará promoviendo el sistema entre los proveedores. Y se trabajara en combatir la corrupción.
[53] La Etapa 2 consistirá en la transición a un sistema de datos abiertos, aplicando un uso responsable de la información que reside en el sistema, y proporcionándola a quien esté interesado en ella.
[54] La Etapa 3 consistirá en la migración total hacia un sistema plenamente transaccional, el cual será supervisado de inicio a fin, en todo el ciclo.

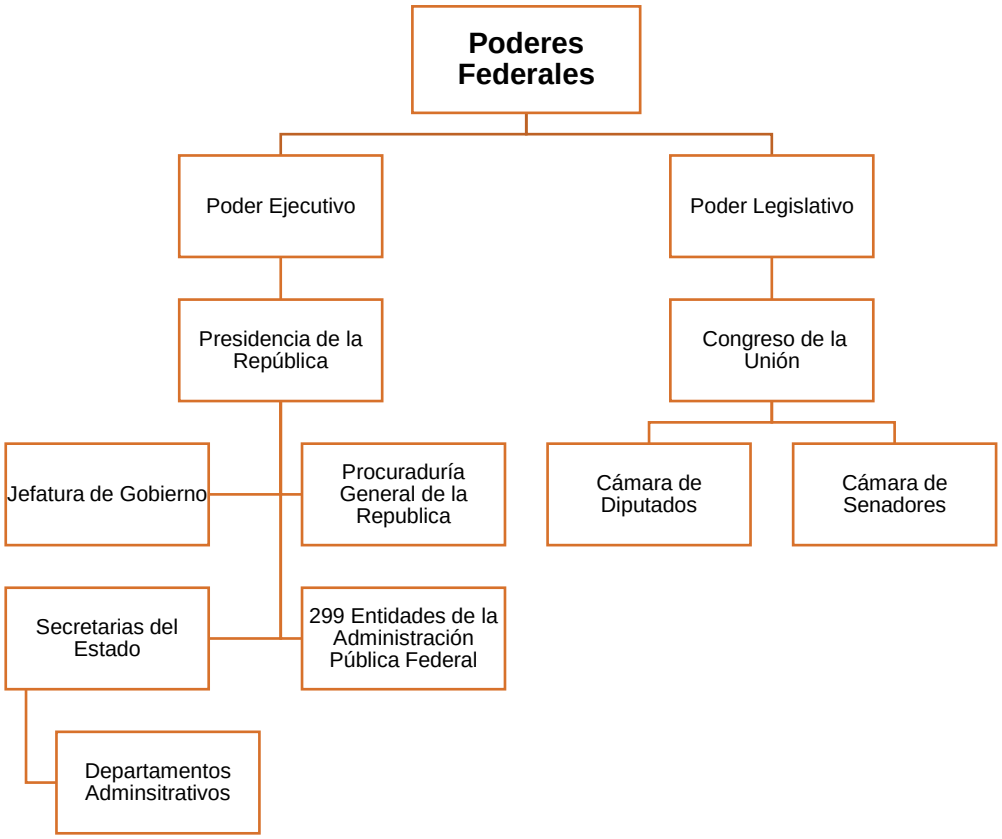
Para una mejor comprensión lo podemos esquematizar de esta manera:

Ilustración A.1. "Modelo de Etapas para CompraNet"



Modelo de Etapas para CompraNet, Elaboración Propia, Fuente: OCDE, Informe de Seguimiento sobre la Reforma de CompraNet en México. 2019.

Anexo No 2. *"Poderes Federales, involucrados en los procesos de Licitación"*



"Poderes Federales y Estatales", Elaboración Propia, Fuente: CPELSP y LOAPEP, 2019

Anexo No. 3 *"Proceso de Programación y Presupuestación"*

1 de Abril	•El ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal
Junio y Julio	•Las Secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto
30 de Junio	•El Ejecutivo presenta la estructura programatica del Presupuesto
Julio	•Las Secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la SHCP
Julio	•La SHCP establece el tope agregado para el Presupuesto, y circula el manual para programar y presupuestar
1 a 4 de Agosto	•La SHCP comunica los topes por sector a las Secretarías
11 a 22 de Agosto	•Las Secretarías presentan sus presupuesto de manera electrónica a la SHCP
25 de Agosto a 8 de Septiembre	•La SHCP integra la propuestas de Presupuesto y se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso
8 de Septiembre	•El Ejecutivo presenta al Congreso el proyecto de Presupuesto de Gasto y de Ley de Ingresos y comienzan las audiencias
20 de Octubre	•La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Ingresos
31 de Octubre	•El Senado aprueba la Ley de Ingresos
15 de Noviembre	•La Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos
1 de Enero	•Comienza el ejercicio fiscal

"Proceso de Programación y Presupuestación Elaboración Propia", Información del articulo Gasto Público y Presupuesto Base Cero en México, y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Anexo No.4 “Principales Artículos de la LOPSRM (Licitación)”

Artículo 30
• Carácter de las Licitaciones Públicas (Nacional e Internacional) y Especificaciones Técnicas de las mismas.
Artículo 31
• Características de la Convocatoría.
Artículo 32
• Publicación de la Convocatoría.
Artículo 33
• Plazos para la Presentación y Apertura de proposiciones de las licitaciones (Nacionales e Internacionales).
Artículo 34
• Modificaciones a la Convocatoria.
Artículo 35
• Especificaciones de la Junta de Aclaraciones.
Artículo 36
• Cuestiones Técnicas, Estructurales y Legales de la entrega de la Propuesta Técnica y Económica. (Inicio y Fin del proceso). • Adjudicación, Fallo y Contratos.
Artículo 37
• Establecimiento de Fechas (dia, lugar y hora) para la presentación y apertura de proposiciones. • Cuestiones Técnicas, Eventos, y Actas.
Artículo 38
• Evaluación de las Propuestas. • Adjudicación y Fallo.
Artículo 39
• Emisión del Fallo (Adjudicación o Desierta).
Artículo 40
• Cuestiones de Licitación Desierta.

***"Principales artículos de la LOPSRM (Licitación)" Elaboración Propia, Fuente: Ley Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. 2019. p.15-24**

Anexo No. 5 *"Principales Artículos de la LAASSP (Licitación)"*

Artículo 28
• Carácter de las Licitaciones Públicas (Nacional e Internacional) y Especificaciones Técnicas de las mismas.
Artículo 29
• Características de la Convocatoría.
Artículo 30
• Publicación de la Convocatoría.
Artículo 32
• Plazos para la Presentación y Apertura de proposiciones de las licitaciones (Nacionales e Internacionales).
Artículo 33
• Modificaciones a la Convocatoria. • Cuestiones de la Junta de Aclaraciones.
Artículo 34
• Establecimiento de características de entrega para las Propuestas.
Artículo 35
• Establecimiento de Fechas (dia, lugar y hora) para la presentación y apertura de proposiciones. • Cuestiones Técnicas, Eventos y Actas.
Artículo 36
• Evaluación de las Propuestas. • Adjudicaciones y Fallo.
Artículo 37
• Emisión del Fallo (Adjudicación o Desierta).
Artículo 38
• Cuestiones de Licitación Desierta.

"Principales artículos de la LAASSP (Licitación)" Elaboración Propia, Fuente: Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público. 2019. p.15-23