

INTRODUCCIÓN

El proceso de cambio en el mundo ha llevado al sector público mexicano a afrontar en el inicio de un nuevo milenio, entre otros factores críticos: (1) la sobrerregulación; (2) la visión de una sociedad en demanda de más y mejores servicios orientados a la satisfacción de sus necesidades; (3) las impostergables adecuaciones estructurales en el aparato gubernamental; y (4) los apremios para asegurar tanto la rendición de cuentas como la transparencia en la aplicación de recursos. En este contexto de transformación adquieren especial relevancia las acciones para simplificar el nuevo marco normativo y el rediseño propuesto por el gobierno federal, a fin de mejorar los procesos de control y evaluación de la gestión pública.

En la administración federal 2000-2006 se han delineado una serie de acciones orientadas a mejorar el desempeño de las áreas que administran los recursos materiales y a promover la transparencia en la actuación de dichas unidades; a tal fin se dirigen los nuevos reglamentos de las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que entraron en vigor en septiembre de 2001. Así mismo, las políticas de rendición de cuentas ofrecen a los ciudadanos instrumentos para garantizar el honesto manejo de los recursos públicos en las dependencias y entidades, lo cual permite contribuir al combate contra la corrupción en el marco del Acuerdo Nacional suscrito por el gobierno y los diversos sectores sociales.

El trabajo que ocupa nuestra atención documenta en ocho capítulos, el proceso de consolidación metodológica y normativa que interviene en la administración de recursos materiales en el sector público. Los diversos temas que lo conforman, ofrecen al lector una visión general sobre dicho proceso a partir del ámbito que lo define y regula.

En el capítulo inicial, *Administración pública en función de Estado, gobierno y sociedad*, se presenta una síntesis sobre el devenir histórico y conceptual de estas categorías, la estructura y función de la administración pública federal en México, así como las líneas de acción que se han previsto para fortalecerla en su carácter de instrumento de gestión al servicio de la sociedad. Se puntualiza también en dicho apartado, la forma de Estado y de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la estructura y funciones de los Poderes de la Unión y las correspondientes a los órdenes estatal y municipal.

Es importante destacar que la justificación del marco histórico se encuadra en el proceso de *reforma del Estado*, como la serie de modificaciones legales e institucionales que le hacen posible adecuarse para satisfacer los cambios que advierte y presenta la realidad social.

En el siguiente capítulo se describe el *Ámbito de los recursos materiales*, su concepto y clasificación par destacar la importancia de éstos como función de apoyo al desempeño de las áreas sustantivas en la administración pública. Se resalta, además, el poder de compra del Estado como medio para la adquisición de bienes y la contratación de servicios que funcionan de soporte para su operación. Así mismo, se resume el marco regulatorio de las disposiciones que tienen una relación directa con la administración de los recursos materiales: (1) *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público*; (2) *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*; (3) *Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Deuda Pública*, entre otras.

El epígrafe termina en función del concepto de transparencia como conjunto de prácticas que contribuye a perfeccionar la democracia, garantizar la rendición de cuentas y el control social sobre las actividades que desarrolla el gobierno federal.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, tema que ocupa el capítulo tercero, constituye uno de los puntos mas importantes para identificar los procedimientos que deben realizarse durante el desarrollo de la compra de bienes y contratación de servicios que realizan dependencias y entidades. El lector podrá encontrar en esta parte la descripción y ejercicio de congruencia que debe caracterizar a todo el proceso. El apartado se complementa con la descripción de las bases y procedimientos a que deben apegarse las áreas y los servidores públicos responsables de las unidades administrativas. En el mismo sentido, se describe el Sistema Nacional de Planeación Participativa y las características básicas que deben contener los programas anuales de adquisiciones.

El capítulo cuarto estudia los *Almacenes, inventarios y destino final de bienes* desde las diversas fases que integran el ciclo de almacenamiento a partir del marco conceptual y procedimental que lo define. Se detallan cada uno de los elementos y factores que deben considerarse en todo el proceso, en sus etapas de recepción, registro, guarda y despacho de los bienes; se enuncian los diversos tipos de inventarios y sus métodos de control que promueven la racionalización y reducción en los tiempos de operación que a su vez, impactan la eficiencia laboral de una dependencia o entidad.

Los servicios generales -capítulo quinto-, se retoman en su carácter de función de apoyo básico para dar respuesta a las necesidades que plantea toda organización humana, sea ésta de orden público, privado o social en el desarrollo de las actividades que contribuyen al logro de su misión y elementos programáticos. Comprende, por su parte, factores críticos a considerar en la prestación de los servicios generales como son: área administrativa responsable; personal competente; mobiliario, equipo, herramientas y recursos financieros.

En el capítulo sexto, *Obras públicas y servicios relacionados con las mismas*, el lector identificará los conceptos que definen y caracterizan a las obras públicas y servicios relacionados, a partir de los principios

que establece la Carta Magna, en relación con la administración de recursos económicos destinados a la contratación de trabajos para obras públicas que realicen las dependencias y entidades y los ordenamientos jurídicos y administrativos que tutelan este proceso. En este capítulo se analizan, igualmente, los principios que debe observar el Gobierno para la selección de sus proveedores y se describen los procedimientos de adjudicación que sirven de base para la contratación de obras públicas y servicios relacionados, así como los elementos que deben contener los contratos derivados de la adjudicación mediante licitación pública.

La importancia de la función en la preservación, resguardo, custodia y protección de los bienes patrimoniales y recursos del erario, así como también las líneas básicas para establecer y operar un programa de administración de riesgos, aseguramiento y garantías con fianzas en dependencias o entidades de la administración pública se expone en el capítulo séptimo correspondiente a *Administración de riesgos, seguros y fianzas en el sector público*.

El seguimiento y vigilancia de los actos y procedimientos de contratación de los recursos materiales, además de las principales sanciones que se establecen por el incumplimiento de los ordenamientos que regulan los procesos de compra de bienes muebles y contratación de servicios, son temas que integran el capítulo octavo correspondiente al *Control y evaluación de las adquisiciones y obras públicas*, mismo que se complementa con el tipo de efectos administrativos que genera el desacuerdo entre licitantes y contratantes, que celebran actos y contratos con las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En síntesis, el trabajo pretende abarcar desde la planeación integral y participativa que contempla el quehacer público en materia de administración de recursos materiales hasta la evaluación y ajuste permanente de las tareas individuales y colectivas.

En este contexto, la realización de la obra es resultado del esfuerzo conjunto de autoridades, profesores y colaboradores, quienes con su dedicación y apoyo hicieron posible el logro del objetivo asociado al Programa de Especialización inherente. Agradezco al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal, C.P. Francisco Barrio Terrazas, su interés y apoyo para la realización del texto; y al Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Dr. José Natividad González Parás, su manifiesta disposición para que el libro forme parte del amplio acervo editorial del INAP.

Por su contribución académica y trabajo de investigación reconozco el esfuerzo de los profesores: Jesús García López, Manuel Guerrero Anaya, Héctor Infante Meléndez y Jairo Melchor Vélez.

Destaco de igual manera, la colaboración y comentarios de: Federico Darío Ayala Ortega, Martha Laura Bolívar Meza, Juan Manuel Flores Athié, Javier González García, Claudia Nájera Prieto y Raúl Velázquez Sosa.

En el análisis de textos y coordinación editorial mi gratitud para Emiliano Orozco Guitérrez, Vladimir Pérez Mar, Gonzálo Romero Becerra y Héctor Ascencio García.

Ante la escasez de recursos y el imperativo de eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad, la planeación y sistematización de la función pública con una orientación a la satisfacción de las necesidades de la población, es lo que permitirá al gobierno estructurar sus acciones de acuerdo a lo que va a hacer, cuándo, dónde y quiénes serán responsables de la ejecución y resultado de sus acciones.

No creo que podamos seriamente afirmar que dicha planeación y sistematización sea la panacea, ni creo tampoco que el aparato administrativo pueda, de golpe, perfeccionar su proceso de toma de desiciones, instrumentarlas y evaluarlas; pero sí estoy convencido que puede avanzarse substancialmente en estos propósitos si tenemos clara visión y misión que deben dar sentido a todos los actos de gobierno.

LIC. ERNESTO ENRÍQUEZ RUBIO

*Coordinador Académico de la Especialización
en Administración de Recursos Materiales*