

GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO

Ana Ma. Guillén Jiménez, Universidad Autónoma de Baja California
Rafael Ernesto Carranza Prieto, Universidad Autónoma de Baja California
Sonia Elizabeth Maldonado Radillo, Universidad Autónoma de Baja California

RESUMEN

El propósito de este trabajo es describir la gestión de las adquisiciones de bienes y servicios en instituciones de educación superior mexicanas. Para ello se realizó una investigación documental con diseño bibliográfico de los requerimientos del marco jurídico establecidos para esta gestión. Para el análisis de la información se reunió e integró toda la normatividad y documentos empleados en las contrataciones. Los resultados empíricos muestran que, en México, las instituciones de educación superior para comprar, vender o arrendar cualquier bien o servicio deben adoptar procedimientos preestablecidos en leyes y reglamentos, que son: Licitación Pública, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa. Esta investigación contribuirá a la construcción de un marco referencial teórico sobre los procedimientos de contratación de bienes y servicios utilizados por las universidades públicas mexicanas.

PALABRAS CLAVE: Universidades Públicas Mexicanas, Gestión de las Compras, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

ACQUISITION MANAGEMENT IN PUBLIC INSTITUTIONS ON HIGHER EDUCATION OF MEXICO

ABSTRACT

This paper describes the acquisition management of goods and services effects by Mexican higher education institutions. The study methodology is based on documental compilation from requirements of the legal framework established regarding this topic. The analysis was performed using the thematic analysis technique, which belongs to analysis of content. The empirical results show that, in Mexico, higher education institutions, which buy, sell or lease any goods or services, must adopt established procedures in laws and regulations. These regulations and laws are: Public bidding procedure, Invitation for at least three persons and direct adjudication. This research contributes to the construction of a theoretical reference framework on procurement procedures for goods and services used by the Mexican public universities.

JEL: I23, H76, M48

KEYWORDS: Mexican Public Universities, Purchasing Management, Acquisitions Law, Leasing and Public Sector Services

INTRODUCCIÓN

En el mundo empresarial la gestión de las adquisiciones es de suma importancia debido a su contribución en la reducción de los costos, pues con ello se mejora la eficiencia de las operaciones por esta razón ésta ha pasado de ser una actividad meramente administrativa a un elemento clave para mantener y mejorar la posición competitiva. Esto es posible cuando la gestión se encuentra ligada a la planeación estratégica de la organización ya que se permite el aprovechamiento de las habilidades de la función de compras (González, 2006). Actualmente, las tecnologías existentes en el mercado han permeado en la gestión de las adquisiciones surgiendo el comercio electrónico (*e-commerce*) que consiste “en la compra y venta de productos o servicios a través de medios electrónicos...” (Padrón, Molina y Méndez, 2014, p.1374). Este tipo de actividad ha crecido enormemente y con ello algunos problemas asociados.

Dentro de la gestión de las adquisiciones la selección de los proveedores es un proceso crítico; tópico multicitado en la literatura científica en los últimos seis años (Ruiz, Ablanedo y Ayala, 2012). En ella se exponen las características de los problemas, los criterios de evaluación de proveedores (Hasan, Shankar y Sarkis, 2008) y los modelos que se han desarrollado para la selección de éstos (Aissaoui, Haouari y Hassini, 2007; Ho, Xu y Dey, 2010; Amin, Razmi y Zhang, 2011). Aun con toda esta vasta literatura, no se ha abordado o al menos, no existe evidencia sobre el tema relativo a la gestión de las adquisiciones en las instituciones públicas de educación superior (IPES) mexicanas, la razón principal se debe fundamentalmente a su naturaleza; es decir, dado que son organizaciones que operan con recurso público, éstas deberán apegarse a reglas que establece el propio gobierno. En el caso de este tipo de organizaciones, una de las características sobresalientes es su estructura normativa, el artículo 3º fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y [...]; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (p.8793).

Durante mucho tiempo este ordenamiento constitucional hizo pensar a las administraciones de las IPES que podían disponer sin restricción del dinero público recibido, lo cual está fuera de toda realidad ya que, como cualquier entidad pública, dependen para su subsistencia de los recursos que la sociedad les aporta a través de los gobiernos federal y estatal; por lo que habrán de sujetarse a lo que establece la normatividad para el sector público. Por ello, a pesar de las prerrogativas señaladas, al contrario de los particulares, las IPES incluidas las universidades públicas no pueden comprar, vender, arrendar o ejecutar obra por cuenta propia; ya que para realizar los actos referidos necesitan adoptar un procedimiento preliminar determinado y preestablecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAAySSP) (López-Elías, 1999). Este estudio se ha diseñado con la finalidad explicar cómo las IPES (utilizando como ejemplo una universidad pública) realizan las adquisiciones de los bienes y servicios a fin de crear las condiciones adecuadas que permitan llevar a cabo sus funciones sustantivas, planteándose como objetivos empíricos el análisis de la gestión de las compras (adquisiciones) y contrataciones de universidades públicas mexicanas bajo el enfoque de la LAAySSP. Serán abordados los criterios para la selección de los procedimientos a través de un ejemplo utilizando como referente una universidad pública.

Con este análisis se pretende dar respuesta a las preguntas: ¿Cómo adquieren los bienes y servicios las universidades públicas mexicanas?, ¿De qué manera se selecciona el procedimiento de contratación de bienes y servicios? respuestas que contribuirán a la construcción de un marco referencial teórico que incluya aspectos históricos, contextuales (demográficos, situacionales, etc.), normativos, organizacionales, institucionales relacionados con los procedimientos de contratación utilizados por las instituciones públicas de educación superior. La investigación inicia con la recopilación de la normatividad aplicable y material publicado en revistas especializadas; posteriormente se realizó una lectura minuciosa de éstos, se elaboraron

fichas de contenido en las que se apoyó la redacción del trabajo. Esta investigación se limita conceptualmente los procesos de contratación de las dependencias del sector público, espacialmente a una universidad pública (multicampus), temporalmente la investigación cubrirá el periodo 2014.

Este estudio se encuentra organizado en apartados: (1) la revisión de la literatura incluye las características particulares de la Instituciones Públicas de Educación Superior mexicanas así como una amplia descripción de las formas de financiamiento que existen para éstas; (2) en la metodología se describe el método de investigación empleado en este análisis y un listado de la normatividad aplicable en materia de las adquisiciones que realizan las IPES; (3) en la parte de los resultados se hace un análisis de los procedimientos de contratación señalados en la Ley que deben aplicar los entes públicos para la compra de bienes o servicios con dinero público; (4) finalmente, en el apartado de las conclusiones se hace una reflexión sobre la importancia de la aplicación de los ordenamientos jurídicos referidos al manejo de recursos para la adquisición de los implementos necesarios para que las IPES cumplan con sus metas estratégicas.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

En México, los orígenes de la educación superior datan de los tiempos de la Colonia (SEP, 2003), pero fue hasta 1921 cuando el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), dio impulso a la educación encauzando la mayor parte de su presupuesto en la enseñanza básica de las áreas rurales, proclamando que la educación sería la base de la mexicanidad y que por medio de ella se consolidarían los valores nacionales (Senado de la República, 2004).

En relación a la educación que se oferta en México, la Ley General de Educación (LGE) establece tres tipos: básica, media superior y superior. Los niveles pertenecientes a la educación básica son: preescolar, primaria y secundaria; la educación media incluye educación técnica y bachillerato; y finalmente, el nivel de la educación superior comprende técnico superior, licenciatura y posgrado (SES, 2012). El sistema de Educación Superior incluye los estudios posteriores a los de la educación media superior y las dependencias en donde se imparte ésta se denominan instituciones de educación superior (IES), las cuales se agrupan en 11 subsistemas de acuerdo a la naturaleza de su oferta educativa y de las funciones que en ellas se realizan (Cruz y Cruz 2008). En México, la educación superior tiene como reto ofrecer oportunidades que permitan la correspondencia entre las aspiraciones individuales del estudiantado y las necesidades reales del país. La Subsecretaría de Educación Superior (en adelante, SES) es el área de la SEP que se encarga de promover el desarrollo integral de las instituciones públicas y particulares (privadas), esto con el fin de lograr una educación de calidad que permita la formación de profesionistas competitivos y comprometidos con el desarrollo regional y nacional del país, la SES lo lleva a cabo a través de sus diferentes políticas públicas, planes y programas educativos (SES, 2009).

Dentro del sistema de Educación Superior se encuentra el subsistema de universidades públicas; éste se integra por universidades federales y estatales es el más grande, pues tiene más alumnos y docentes que cualquier otro; se conforma por 50 instituciones (Cruz y Cruz, 2008) distribuidas en los 31 Estados del territorio nacional registrando un total de 1 521 339 estudiantes en el ciclo escolar 2011 a 2012 (ANUIES, 2012). Su principal objetivo consiste en desarrollar las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como de extensión y difusión de la cultura (Rubio, 2006). Una gran mayoría de las universidades públicas poseen autonomía, característica que define la capacidad para construir y ejecutar decisiones en los diversos ángulos de su vida institucional (Casanova, 2004). Es decir, tiene el derecho de designar autoridades, organizarse de acuerdo a sus requerimientos y expedir sus propias normas y reglamentos. La autonomía institucional abarca los ámbitos: laboral, académico y financiero; de éstos el ámbito financiero es el más delicado y el que capta la mayor atención del Estado puesto que las universidades públicas utilizan recursos públicos para llevar a cabo sus funciones; lógicamente al ser financiadas por el Estado, éste se interesa en saber cómo son empleados esos recursos. El diseño

presupuestal de la educación superior tiene sustento jurídico, esencialmente, en la CPEUM; en la LGE, y en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

En este contexto normativo, en el modelo actual de financiamiento a las IPES, mediante recursos públicos, se identifican tres componentes: a) el subsidio ordinario federal; b) el subsidio ordinario estatal, y c) el subsidio extraordinario, además, el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa; el último, fue integrado en los fondos de financiamiento extraordinario, tras la introducción a partir de 2007 de fondos de financiamiento dirigidos al incremento de matrícula y la ampliación de la oferta (Mendoza, 2011; ASF, 2011). De estas fuentes de financiamiento, las IPES federales (incluidos los institutos tecnológicos federales) únicamente reciben financiamiento público mediante el subsidio federal ordinario, aunque, excepcionalmente, algunas han tenido acceso al extraordinario. Las IPES estatales reciben el subsidio ordinario federal y estatal así como subsidio extraordinario, en ambos casos, bajo la concurrencia entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Un subsidio ordinario cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de institución; cada año se asigna un presupuesto “irreductible”, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación (Mendoza, 2011). Este modelo de asignación se ha modificado con el tiempo, debido a factores que obligaban a hacerlo más eficiente; inicialmente, se basó en la matrícula, aunque en la práctica no siempre se asignaba con tal criterio. Así, los subsidios comenzaron a asignarse con base en el tamaño de la plantilla de personal, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se actualizaba con incrementos porcentuales, iguales para todas las instituciones (ASF, 2011).

Las aportaciones federal y estatal al subsidio ordinario de cada universidad se establecen y formalizan a través de un convenio tripartita anual suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la Universidad correspondiente (Mendoza, 2011). Por su parte, el subsidio extraordinario se compone de recursos que inicialmente estuvieron destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior mediante programas específicos, tales como: Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (FIUPEA), Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); posteriormente se agregaron nuevos fondos encaminados al crecimiento de la matrícula y la atención a pasivos financieros de las IES (Mendoza, 2011). Es necesario recalcar que el financiamiento estatal es variable según el tipo de instituciones educativas a las que va dirigido.

Las instituciones pueden tener la figura jurídica de organismos desconcentrados (ODES) o bien depender directamente del gobierno estatal. La mayoría de las IES que operan en los estados tiene la figura de ODES, ellas son: (1) Universidades Públicas Estatales (UPES); (2) Instituciones Universitarias con Apoyo Solidario (UPEAS); (3) Universidades Tecnológicas (UT); (4) Universidades Politécnicas (UPOL); (5) Universidades Interculturales Y; (6) Institutos Tecnológicos Estatales (ITES) (Mendoza, 2011). Las aportaciones financieras de los gobiernos estatales van del 10% al 52%, variación que depende de diversos factores incluyendo las condiciones económicas de la entidad. Aunado a esto, las universidades públicas tienen como tarea central la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento sobre todo porque en la asignación de los recursos públicos la educación compite contra otras necesidades sociales cuya atención es preponderante (Alcántar, Arcos y Ocegueda, 2008), a este tipo de financiamiento se le conoce como recursos propios.

METODOLOGÍA

La metodología de este trabajo para la consecución de los objetivos es documental, concretamente en el Análisis de Contenido que puede aplicarse a cualquier forma de comunicación. De acuerdo con Martínez,

Saco y Fernández (2008:125) es una “técnica que obtiene información mediante la observación sistemática y descripción cuantitativa del contenido manifiesto en comunicaciones escritas...”, el objetivo del análisis es identificar determinados componentes de los documentos escritos (Fernández, 2002), en el caso de este estudio se utiliza para analizar el contenido de la bibliografía reportada en materia de gestión de las adquisiciones. Los documentos que se revisaron fueron: (1) la normatividad aplicable a las IPES, (2) informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), (3) iniciativas de la Cámara de Diputados y (4) documentación que forman parte de los archivos del Departamento de Servicios de la una universidad pública cuya función primordial es la gestión de las adquisiciones. Para ejemplificar el análisis se utiliza como sujeto de estudio a una IPES perteneciente a la región noroeste de la República Mexicana, se trata de una institución educativa que forma parte del subsistema de las universidades con carácter estatal; esto es, su fuente de financiamiento es tripartita (recibe recursos del gobierno federal, del estatal y de los recursos que la misma institución genera) El periodo de la revisión de información incluye desde el año 2000 (fecha en que se publicó la LAAySSP) hasta el año 2014 porque se pretende identificar los últimos referentes, esto es, las modificaciones más recientes de la normatividad. En la Tabla 1 se muestran los documentos analizados con mayor importancia y mayor frecuencia de aparición en la literatura.

Tabla 1: Normatividad en Materia de Adquisiciones Aplicable a la Universidad Pública Objeto de Análisis

Nombre del Documento	Siglas/ Identificador en Texto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Ley General de Educación	LGE
Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Ley
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Reglamento
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California	LAAySSPBC
Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California	RLAAySSPBC
Reglamento de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la UABC	RAAS
Políticas, bases y lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del reglamento de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la UABC	POBALINES

En esta tabla se describen todas las leyes y reglamentos que los administradores que se dedican a gestionar las adquisiciones deben aplicar para contratar bienes o servicios con dinero público. Fuente: Elaboración propia

RESULTADOS

Antes de comenzar a analizar los requerimientos establecidos en la normatividad aplicable a los procesos de contratación para la adquisición de bienes y servicios en las IES, es preciso especificar un concepto multicitado en esta materia: Licitación, término que alude a un “procedimiento administrativo por medio del cual la administración selecciona a sus proveedores, contratistas para obras y servicios, o finalmente enajena bienes” (Lucia Valle, 1974, en López-Elías, p 53). La licitación es concebida como un proceso que emplea un conjunto de reglas por medio de las cuales las dependencias y entidades que utilizan recursos públicos contratan los bienes y servicios, procurando las mejores condiciones técnicas y económicas.

Este procedimiento se regula a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y básicamente consiste en una invitación a los interesados, para que sujetándose a lineamientos preestablecidos formulen propuestas, las cuales analiza un Comité seleccionando aquella que considera la más idónea de acuerdo con criterios técnicos y económicos. El procedimiento busca, ante todo, el principio de igualdad de los oferentes (licitantes) ante la administración pública; además del cumplimiento estricto de los lineamientos. Su objetivo es seleccionar al proveedor con el que va a celebrarse el contrato de compraventa, esta elección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas. Adicionalmente, con este procedimiento se evita que continuamente se estén efectuando compras de los mismos bienes (López-Elías, 1999).

Una vez que las IES reciben los diferentes subsidios, antes de ejercer los recursos habrá de tomarse la primera decisión: ¿Qué normatividad hay que aplicar para adquirir los bienes y servicios? La respuesta es

sencilla: La selección de los ordenamientos que habrán de regir los procedimientos de contratación está determinada por el origen de los recursos; esto es, si el recurso destinado a la adquisición es federal deberá aplicarse Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (lineamiento federal). Si existe la duda en el origen del recurso, entonces se recomienda emplear el ordenamiento federal. Ya elegido el tipo de lineamiento, la segunda decisión es seleccionar el procedimiento de contratación. Sobre este punto, hay que considerar que los mecanismos que emplea para adquirir bienes, arrendar o bien, contratar servicios son, de acuerdo al artículo 26 de la Ley: (1) Licitación Pública, (2) Invitación a cuando menos tres personas y (3) Adjudicación directa. En la elección del procedimiento adecuado debe considerarse el monto estimado de la contratación, esto es el importe a contratar, así como el tipo de recurso de que se trata (federal, estatal o recurso propio). Tal como se comentó, a fin de ilustrar ese procedimiento este trabajo se toma como ejemplo una universidad pública estatal del estado de Baja California.

Tabla 2: Rangos Para Contratar Bienes o Servicios con Recursos Estatales

Monto		Importe		Procedimiento De Contratación
(vsmd)*				
0	2,000.00	0	134,580.00	Adjudicación Directa (sin cotización)
2,000.01	4,000.00	134,580.07	269,160.00	Adjudicación Directa (tres cotizaciones)
4,000.01	13,000.00	269,160.07	874,770.00	Invitación a cuando menos 3 personas
13,000.01	>	874,770.07	En adelante	Licitación Publica

Esta tabla es utilizada para seleccionar el procedimiento de adjudicación que habrá de aplicarse para la compra de un bien a través de un recurso estatal. Así por ejemplo, si el precio del bien es superior a \$135,000 MN entonces la contratación se efectuará mediante una Adjudicación directa con tres cotizaciones. Fuente: Oficio 01 de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Baja California de fecha 2 de enero del 2014 () Veces salario mínimo diario del Estado de Baja California en el 2014 fue de: \$67.29*

Bajo ese supuesto en la elección del procedimiento se debe comparar el monto a contratar (sin IVA) contra los rangos establecidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California; esto se describe en la Tabla 2 la cual muestra los rangos establecidos y difundidos a partir del 2 de enero de 2014 que deberán aplicarse en los casos en los que la IES adquiera bienes o contrate servicios con recursos 100% estatales. Lo comentado en los párrafos que anteceden puede ejemplificarse mediante el siguiente caso: Si una IES estatal necesita adquirir 20 equipos de cómputo cuyo valor estimado es aproximadamente de \$ 16 000 c/u ha de considerar que el recurso para tal adquisición es de origen estatal y, si al momento de la decisión el salario mínimo vigente (diario) es \$67.29, eso significa que el monto total de la adquisición asciende a \$320,000 pues al comparar con la Tabla 2 se llega a la conclusión que deberá aplicarse el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.

De igual manera, esta misma Secretaría establece los rangos que deberán aplicarse cuando la IES adquiera bienes o contrate servicios con recursos federales o la combinación de recursos estatales y federales (Tabla 3) sin considerar el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Como puede apreciarse en la Tabla 3, para elegir el procedimiento de contratación es necesario conocer de antemano el monto del presupuesto de la IES que fue autorizado para las adquisiciones, arrendamientos y servicios. Suponiendo que el presupuesto autorizado de adquisiciones en el ejercicio 2014 hubiera sido de \$ 65,500 (miles de pesos) entonces se podrá adjudicar directamente hasta \$ 210,000; pero si la adquisición rebasa este monto, ésta deberá llevarse a cabo mediante el procedimiento de Invitación a cuando menos tres personas, siempre y cuando la compra del bien o servicio no alcance más de \$1,166,000 porque en ese caso habrá de optarse por un procedimiento de licitación pública.

Tabla 3: Montos Máximo Para la Contratación Mediante Procedimiento de Adjudican Directa y de Invitación a Cuando Menos Tres Personas (en Miles de Pesos)

Presupuesto Autorizado de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (Miles de Pesos)		Monto Máximo Total de Cada Operación Que Podrá Adjudicarse Directamente	Monto Máximo Total de Cada Operación Que Podrá Adjudicarse Mediante Invitación Cuando Menos a Tres Personas
Mayor	Hasta	Dependencias y Entidades	Dependencias y Entidades
	15,000	147	504
15,000	30,000	168	725
30,000	50,000	189	945
50,000	100,000	210	1,166
100,000	150,000	231	1,391
150,000	250,000	263	1,680
250,000	350,000	284	1,890
350,000	450,000	305	2,006
450,000	600,000	326	2,226
600,000	750,000	336	2,342
750,000	1,000,000	368	2,562
1,000,000		389	2,678

Esta tabla es utilizada para decidir el tipo de procedimiento de contratación que se utilizará en la adquisición de un bien o servicio. Así, si el presupuesto autorizado para las compras es mayor a 55,000 (miles de pesos) y se desea adquirir equipo cuyo precio es de \$200,000 entonces se decide elegir el procedimiento de adjudicación directa. Fuente: Oficio 01 de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Baja California de fecha 2 de enero del 2014

Tal como se mencionó la Ley señala en el Título Segundo, artículo 26 tres tipos de procedimientos: (1) Licitación Pública, (2) Invitación a cuando menos tres personas y (3) Adjudicación directa.

Licitación Pública

La licitación pública busca, ante todo, el principio de igualdad de los oferentes (licitantes) ante la administración pública, además del cumplimiento estricto de los lineamientos. Su objetivo es seleccionar al proveedor con el que va a celebrarse el contrato de compraventa, esta selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas. Conforme a los medios utilizados la licitación puede ser: presencial, electrónica o mixta (LAAySSP, artículo 26bis), mientras que por su carácter existen dos tipos de licitaciones: Nacionales o Internacionales. Se dice que una licitación es nacional cuando únicamente participan personas de nacionalidad mexicana y los bienes son producidos en el país y cuenten, por lo menos, con cincuenta por ciento de contenido nacional. Por lo que refiere a la licitación internacional, ésta puede efectuarse en dos modalidades: ser bajo la cobertura de tratados o abierta (LAAySSP, artículo 28).

El procedimiento inicia con la publicación en la convocatoria y concluye con la firma del contrato (LAAySSP, Art. 26, párrafo 8). En la convocatoria se establecerán las bases en las que se llevará a cabo el procedimiento y los requisitos de participación se describen ampliamente en el artículo 29 de la Ley. Como todo procedimiento administrativo, la licitación se integra por una serie de momentos coordinados entre sí. Estos momentos o fases son: (a) Preparación de las bases de licitación, (b) Publicación de la convocatoria, (c) Junta de Aclaraciones, (d) Acto de recepción y apertura de proposiciones, (e) Análisis de las proposiciones admitidas, (f) Emisión de Dictamen (g) Acto de Fallo y firma del contrato.

Durante la preparación de las bases se reúnen todos los antecedentes jurídicos, técnicos y financieros que van a conformar la convocatoria de la licitación. Los requisitos mínimos de la convocatoria se describen en el artículo 29 de la LAAySSP y ésta se elaborará conforme al orden, apartados e información del artículo 39 del Reglamento de la misma Ley. Este mismo ordenamiento menciona la obligatoriedad de incluir junto con la proposición, y bajo protesta de decir verdad, las declaraciones de integridad, declaración de no ubicarse en los supuestos de los artículos 50 y 60, antepenúltimo párrafo de la Ley, la manifestación de tener trabajadores discapacitados, entre otras cosas.

Respecto a la publicación de la convocatoria, se trata de un anuncio por medio del cual se cita o llama por escrito público, a una o varias personas para que concurran a un determinado lugar en día y hora fijados de antemano, a la celebración del acto de presentación y apertura de propuestas. Este anuncio se realiza a través de CompraNet; simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación en donde se incluye solamente un resumen de ésta (LAAySSP, artículo 30).

CompraNet es un sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma y que fue implantado por el gobierno mexicano. Consiste en una página Web mediante la cual los organismos públicos dan a conocer, por medio del Internet, sus necesidades de bienes, servicios, arrendamientos u obras, para que los proveedores y contratistas tengan acceso a toda la información y puedan presentar sus propuestas; cabe señalar que la página posee garantía de autenticidad (Pimienta, 2002). La fase relativa a la Junta de Aclaraciones, se refiere a la reunión en donde la convocante resolverá en forma clara y precisa las dudas o cuestionamientos que sobre la convocatoria de licitación le formulen los interesados, debiendo constar todo ello, en el acta respectiva que para tal efecto se levante (LAAySSP, artículo 33). La asistencia a la Junta de Aclaraciones es optativa para los licitantes.

En esta reunión, sólo podrán aclarar dudas aquellas personas que hayan manifestado por escrito su interés en participar en la licitación (Reglamento de la LAAySSP, artículo 45, segundo párrafo) y hayan presentado sus preguntas por escrito a más tardar 24 horas antes del acto de la Junta de Aclaraciones; el licitante solo tendrá derecho a formular preguntas sobre las respuestas de la convocante en la mencionada junta. La junta de aclaraciones deberá realizarse preferentemente, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones (Reglamento de la LAAySSP, artículo 46). El Acto de recepción y apertura de proposiciones se trata de una sesión pública, el día y hora previamente estipulados en las bases, la convocante efectuará la recepción y apertura de las propuestas conforme a lo establecido en el artículo 34 y 35 de LAAySSP. Al término de la sesión se levantará acta como constancia de la celebración del acto referido; en dicho documento se harán constar las propuestas aceptadas para su evaluación y el importe de cada una de ellas; así como la señalización de la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo. El plazo para la presentación y apertura de propuestas no podrá ser inferior a veinte días naturales (Internacionales) o quince días naturales (nacionales), contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en CompraNet (LAAySSP, artículo 32).

La convocante, a través de la Dependencia solicitante, llevará a cabo un análisis comparativo de las proposiciones que hayan sido previamente admitidas con el objeto de determinar un ganador. Al término de este análisis, la Dependencia solicitante junto con el Secretario del Comité serán los encargados de emitir un Dictamen, el cual servirá como fundamento para que el Comité emita el fallo correspondiente en la junta pública. En él se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas (LAAySSP, artículo 37). En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación (que además será difundido por CompraNet), en ese acto se adjudicará a la persona que de entre los licitantes reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante. La fecha del fallo deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la establecida para el acto de presentación y apertura de proposiciones (LAAySSP, Art. 35, fracción III). En relación a los fallos de las licitaciones internacionales realizados bajo la cobertura de los tratados, estos sólo se publicarán en el DOF con base en lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento de la Ley dentro de los setenta y dos días naturales siguientes al de su emisión.

Excepciones al Procedimiento de Licitación

Así como existe la obligatoriedad de celebrar licitaciones públicas, la legislación mexicana señala que la convocante podrá optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación pública. Para llevar

a cabo lo anterior, la convocante deberá fundamentar o motivar su decisión en función de criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones (LAAySSP, artículo 40). El documento que contenga el fundamento y motivo para la excepción a una licitación deberá suscribirse por el titular de la Dependencia solicitante y deberá contener como mínimo la información que se indica en el artículo 71 del Reglamento de la LAAySSP. Los supuestos bajo los cuales la convocante podrá hacer una excepción a la licitación se encuentran referidos en el artículo 41 de la citada Ley. Otra situación en donde puede exceptuarse la licitación, se da cuando dos procedimientos invitación a cuando menos dos personas hayan sido declarados desiertos, entonces se podrá adjudicar directamente el contrato (LAAySSP, artículo 42).

Declaración “Desierta” del Procedimiento

Con base en el artículo 38 de la LAAySSP el procedimiento de licitación puede declararse desierto cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de licitación o sus precios no fueren aceptables. También puede aplicarse este criterio, cuando vencido el plazo para la presentación de propuestas, ningún interesado aparezca en el acto de presentación y apertura o cuando la totalidad de las presentadas no cubran los requisitos de la convocatoria (Reglamento de la LAAySSP, artículo 58). En estos casos deberá expedirse una segunda convocatoria.

Invitación a Cuando Menos Tres Personas

De acuerdo a la legislación mexicana, la aplicación de este procedimiento se sujetará a lo estipulado en el artículo 43 de la LAAySSP. El procedimiento inicia con la entrega de la primera invitación y concluirá con la firma del respectivo contrato. Las invitaciones deberán publicarse en CompraNet y en la página de Internet de la entidad convocante, éstas indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos o indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos, plazo y lugar de entrega, así como condiciones de pago. El acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano interno de control de la IES. El plazo de presentación se fijará para cada operación atendiendo al tipo de bienes, pero no podrá ser inferior a 5 días naturales a partir de que se entregó la invitación. En caso de que no se presenten las tres proposiciones en alguna partida, o las presentadas sean desechadas por no cumplir técnicamente, ésta se declarará desierta y se procederá a celebrar otro procedimiento según corresponda (Reglamento de la LAAySSP, artículo 78).

Adjudicación Directa

El procedimiento de adjudicación directa no se encuentra explícito como tal ni en la Ley federal ni en la estatal; no obstante, ambos ordenamientos hacen alusión a ésta en los casos: (1) Cuando aplique el monto establecido, (2) Cuando habiéndose convocado a una licitación pública, ésta se haya declarado desierta o cancelada (LAAySSP, artículo 41, fracción VII) (3) Cuando habiéndose convocado a una invitación a cuando menos tres personas, ésta se haya declarado desierta o cancelada (LAAySSP, artículo 42, fracción VII) o en el caso de que sólo se haya presentado una propuesta, la convocante podrá adjudicarle el contrato si considera que reúne las condiciones requeridas (LAAySSP, artículo 43, fracción III). Este procedimiento de contratación consiste en invitar directamente al proveedor, por escrito, a cotizar los bienes o servicios requeridos; tal invitación debe contener al menos lo siguiente: a) El señalamiento de que la IES invita; b) El objeto de la invitación; c) La descripción, cantidad y unidad de medida de los bienes requeridos y d) La indicación de las condiciones para la adquisición del bien o bienes.

CONCLUSIONES

Los elementos de análisis que acabamos de exponer pretenden, por una parte, integrar un marco teórico que sirva como base en la elaboración y planeación de las políticas así como de estrategias institucionales sobre adquisiciones, cuya finalidad es apoyar y facilitar el quehacer académico; además de contribuir, por otra parte, a la toma de conciencia sobre la cultura de la rendición de cuentas de las IPES mexicanas, un elemento esencial para dignificar la gestión pública y transmitir confianza a la sociedad. La realidad es que las IPES, como cualquier organización pública (federal, estatal o mixta), dependen para su subsistencia, en gran parte, de los recursos que la sociedad les aporta a través de los gobiernos federal y estatal; estas asignaciones varían en función del tipo o característica de cada organización. Por esta razón, este tipo de instituciones están obligadas a aplicar la normatividad vigente en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios o de obras. Los ordenamientos jurídicos son muy claros y revelan que las IPES al ser financiadas con recurso público, deben comprar, vender, arrendar o ejecutar obra acatando las disposiciones de éstos; las cuales, en materia de adquisiciones, indican el empleo de tres procedimientos de contratación: Licitación Pública, Invitación a cuando menos tres personas y Adjudicación directa, cada una de ellas con lineamientos muy puntuales.

La selección de la normatividad que habrá de aplicarse durante el procedimiento de contratación de bienes y servicios depende del origen del recurso (federal, estatal o mixto) mientras que la elección del tipo de procedimiento se basa en el monto de la contratación y en el presupuesto de la institución. De los tres procedimientos, la licitación es el que, por sus características, requiere un mayor tiempo para desarrollarse; no obstante la misma Ley prevé casos de excepción como son la compra de equipos especializados, sustancias químicas y materiales de origen químico, físico y biológico, o el caso la adquisición de equipo de cierta marca que no pueden ser sustituidos por otra ya que deben formar parte de equipos existentes. Este análisis permite valorar las razones del actuar de los administradores y porqué se toman algunas decisiones que a juicio de los académicos frenan su trabajo y van en contra de las actividades sustantivas de las IPES; pero sobre todo, pone de manifiesto la responsabilidad de estos gestores ya que omisiones o aplicación parcial de la normatividad podría traer como consecuencia sanciones por parte de las autoridades gubernamentales, en el mejor de los casos. Como fue mencionado, por cuestiones de espacio en este trabajo no se incluyó lo relativo a la contratación de obras por lo que sería pertinente en un futuro abordar este tema, por demás importante porque también implica el uso de recursos públicos.

REFERENCIAS

- Aissaoui, N., Haouari, M. y Hassini, E. (2007). Supplier selection and order lot sizing modeling: A review. *Computers & Operations Research*, 34(12), pp. 3516–3540
- Alcántar, V.M., Arcos, J.L. y Ocegueda, J.M. (2008). Gestión del financiamiento alterno en las instituciones de educación superior: La experiencia de sorteos universitarios en la UABC, *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXVII (2), No. 146, pp. 97-114.
- Amin, S.H., Razmi, J. y Zhang, G. (2011). Supplier selection and order allocation based on fuzzy SWOT analysis and fuzzy linear programming. *Expert Systems with Applications*, 38(1), pp. 334–342.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México) (2012, diciembre). *Anuario Estadístico*, Recuperado de: <http://www.anui.es.mx/content.php?varSectionID=142>
- ASF (auditoría Superior de la Federación). (2011). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Evaluación de la Política Pública de Educación Superior. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0412_a.pdf

Casanova (2004). Autonomía y Gobierno Universitario: La universidad Nacional [versión electrónica], Perfiles Educativos, tercera época, vol. 26, num. 105-106, pp. 180-187

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Recuperado de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s=>

Cruz, J. y Cruz, A. (2008). La educación superior en México tendencias y desafíos. *Avaliação* (Campinas) Sorocaba vol. 13, núm. 2 Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141440772008000200004.

Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación, [versión electrónica], *Ciencias Sociales*, vol. II, núm. 9, pp. 35-54.

González, J. (2006). Efectos competitivos de la integración estratégica de la gestión de las compras, *Universia Business Review. Actualidad económica*, Núm.12, pp. 10-21

Hasan, M.A., Shankar, R. y Sarkis, J. (2008). Supplier selection in an agile manufacturing environment using data envelopment analysis and analytical network process. *International Journal of Logistics Systems and Management*, vol. 4, num. 5, pp. 523 – 550.

Ho, W., Xu, X. y Dey, P.K. (2010). Multicriteria decision making approaches for supplier evaluation and selection: A literature review. *European Journal of Operational Research*, vol. 202, núm. 1, 16–24

LAAySSP (Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público), Última reforma del DOF 16 de enero de 2012, 66 páginas. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>

López-Eliás, J. (1999). *Aspectos jurídicos de la licitación pública en México*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica (Núm.4), Recuperado de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=543>

López, R. (2005). *Plan de Trabajo 2005-2009 de la ANUIES*. Recuperado de: http://anuies-noroeste.uach.mx/pdf/plan_trabajo_2005-2009.pdf

Martínez, M., Saco, M., Fernández, R. (2008). Estudio comparativo de los supermercados online españoles. Análisis de contenido de los sitios web, [versión electrónica] *EsicMarket*, 131, 121-145.

Mendoza, J. (2011). Financiamiento público de la educación superior en México, *Cuadernos de trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, UNAM:México

Padrón, E., Molina, V.M. y Méndez, A. (2014). Gestión e impacto del comercio electrónico en el rendimiento empresarial, *Global Conference on Business & Finance Proceedings*, Vol. 9 Núm. 1, pp.1374-1383.

Pimienta, C. (2002). Gestión de compras y contrataciones gubernamentales, *RAE electrónica*, Vol. 1, Núm. 1, pp. 1-12. Recuperado de: <http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=361&Secao=PUBLIC/GOV&Volume=1&Numero=1&Ano=2002>

Reglamento de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF, 28 de julio de 2010, 49 páginas. Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf

Ruiz, A.J., Ablanado, J.H. y Ayala, J. (2012). Modelo de asignación de compras a proveedores considerando su flexibilidad y probabilidad de incumplimiento en la entrega, *Estudios gerenciales*, Vol. 28 núm. 122, pp.29-48

Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Baja California. Oficio No. 001 de fecha 2 de enero del 2013

SEP (2003) *Informe Nacional Sobre la Educación Superior en México*. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica SESIC. Recuperado de:
http://www.anui.es.mx/e_proyectos/pdf/01_Informe_Nacional_sobre_la_Educacion_Superior_en_Mexico.pdf

SES Secretaria de Educación Superior (2009, junio) Educación Superior Publica. Recuperado de:
http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/educacion_superior_publica

SES Secretaría de Educación Pública (2012) ¿Qué es la SES? La educación superior, parte del Sistema Educativo Nacional. Recuperado de:
http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_parte_del_sistema_educativo_

Senado de la República, LIX Legislatura (2004). *Boletín Informativo, V (34)* 1-18.

RECONOCIMIENTO

A la M.A. Carmen Toledo Sánchez y al M.A. Román III Lizárraga Benítez por la revisión del manuscrito y por sus valiosas aportaciones para la realización de esta investigación. Asimismo agradecen las observaciones y comentarios de los árbitros y editores del IBFR, los cuales contribuyeron a mejorar la calidad el manuscrito.

BIOGRAFÍA

Ana Ma. Guillén Jiménez, Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Auditor Interno de la UABC en el campus Mexicali, Maestra en Administración por la UABC
Correo: guillen@uabc.edu.mx

Rafael Ernesto Carranza Prieto, Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas, Maestro en Finanzas Corporativas del CETyS con mención Honorífica y Maestro en Evaluación Inmobiliaria e Industrial por el Instituto Tecnológico de la Construcción.
Correo: ecarranza@uabc.edu.mx

Sonia Elizabeth Maldonado-Radillo, Docente de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la UABC, Doctora en Ciencias Administrativas por la Universidad Autónoma de Baja California. Correo: se.maldonado@gmail.com