

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROPUESTAS DE MEJORA EN EL
SISTEMA DE ADQUISICIONES DEL
INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE
MÉXICO.

MEMORIA DE EXPERIENCIA LABORAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

LETICIA OSORIO SOLANO

DIRECTORA: DRA. GUILLERMINA DÍAZ PÉREZ



Toluca, México, agosto 2015

PROPUESTAS DE MEJORA EN EL SISTEMA DE ADQUISICIONES DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPITULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 Administración pública y su objeto de estudio..... 5

1.2 Administración pública como un sistema 9

1.3 Administración, proceso administrativo y administración de procesos..... 11

1.4 Salud como derecho ciudadano..... 16

1.5 Estado y salud..... 20

1.6 Dimensiones fundamentales de la Salud Pública..... 26

1.7 Servicios de salud..... 27

1.8 Evaluación del control interno..... 31

CAPITULO II DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE ADQUISICIONES DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO

2.1 Instituto de Salud del Estado de México..... 35

2.1.1 Antecedentes..... 35

2.2 Dirección de Administración y el procedimiento de Adquisiciones..... 42

2.3 Áreas que intervienen en el procedimiento de adquisiciones de bienes y contratación de servicios del Instituto de Salud del Estado de México y sus funciones..... 46

2.4 Marco Legal..... 55

2.5 La contratación pública y contratos administrativos..... 65

2.6 Procedimientos de adquisición..... 71

2.7 Comité de Adquisiciones y Servicios..... 77

2.8 Fases del proceso de licitación pública en el ISEM..... 78

2.9 Diagnóstico del Proceso de Adquisiciones del Instituto de Salud del Estado de México..... 84

CAPITULO III PROPUESTAS DE MEJORA EN EL SISTEMA DE ADQUISICIONES.

3.1 Proceso de Integración del Programa Anual de Adquisiciones y Contratación de Servicios 89

3.2 Proceso de Integración de Procedimientos Adquisitivos..... 100

3.3 Actualización del proceso de contratos pedido en el Instituto de Salud del Estado de México..... 111

Conclusiones..... 119

Bibliografía..... 122

INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye un factor primordial para que las instituciones gubernamentales puedan cumplir con sus obligaciones sustantivas y específicas. Adquirir los bienes y servicios a través de procedimientos adquisitivos adecuados es de gran importancia, toda vez que en muchos casos permite asegurar la obtención de las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otros, actuando en estricto apego a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad, que en torno en ellos debe realizarse todo procedimiento de adjudicación, que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la prestación de los servicios de salud en la Entidad, con prontitud, eficacia y calidez a la población abierta del Estado de México, por lo que realiza diversas adquisiciones para atender las necesidades de las unidades hospitalarias y administrativas.

La actualización de procedimientos y procesos relativos a la contratación pública en el ISEM, que establezcan las condiciones y permitan la realización e integración del programa anual de adquisiciones en tiempo y forma, de acuerdo a las necesidades reales de las unidades administrativas solicitantes, la prolongación de tiempos en la integración de procedimientos adquisitivos para su realización y adjudicación; y la falta de actualización de un proceso administrativo que facilite la adjudicación de un contrato pedido, deja abierta la posibilidad de que se retrasen las adquisiciones y no se ejerza el presupuesto en tiempo.

Por lo anterior el presente trabajo tiene como propósito presentar propuestas de mejora al sistema de adquisiciones y contratación de servicios, a través de un manual de procesos en la contratación pública del ISEM.

La memoria de trabajo que se presenta está estructurada en tres capítulos, en el primero de ellos se aborda un marco teórico conceptual, que contempla el concepto de administración pública, aspectos teóricos de la administración pública, la administración como un sistema, las etapas del proceso administrativo, la salud como un derecho ciudadano y su importancia, los servicios de salud y la evaluación del Control Interno.

El segundo capítulo presenta el diagnóstico general del ISEM en el proceso de adquisiciones, la problemática actual que presentan las áreas involucradas en las adquisiciones. Además se hace referencia al marco legal que es aplicable en el ámbito de la salud y a procedimientos adquisitivos.

El tercer capítulo presenta propuestas de mejora al sistema de adquisiciones y contratación de servicios, es decir la propuesta de un manual de procesos en la contratación pública en el ISEM que permita lo siguiente: una mejor integración del Programa Anual de Adquisiciones y Servicios, la integración de procedimientos adquisitivos, y la actualización del proceso de realización de Contrato Pedido.

Lo que permitirá tener una guía práctica para el personal involucrado en las adquisiciones de bienes y contratación de servicios y estar en posibilidad de atender con oportunidad los requerimientos de las unidades administrativas y hospitalarias del ISEM; y no permitir la improvisación, donde todo es urgente, acumulándose las solicitudes de adquisición, y haciendo más costoso el proceso de compra.

De esta manera conformar una administración pública, ágil, dinámica, eficiente, eficaz y exitosa en la realización de su proceso de adquisiciones y contratación de servicios, a fin de que el instituto tenga los elementos para ofrecer a la ciudadanía bienes y servicios que satisfagan sus legítimas necesidades en materia de salud.

En la parte final se exponen las conclusiones a las que se llegó a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

En el transcurso de estos años laborando en la Unidad de Contraloría Interna del ISEM, se participó como representante en el Comité de Adquisiciones y Servicios, estando presente en los procedimientos adquisitivos observando de cerca su realización, en sus diferentes modalidades y fases (por ejemplo en el ejercicio 2014 se participó a 124 Licitaciones Públicas, 117 invitaciones restringidas, 25 adjudicaciones directas, con recursos estatales), los cuales son de suma importancia al ser el medio por el cual se adquieren los bienes y contratan servicios, como son: medicamentos, material de curación, equipo médico, quirúrgico y dental, oxígeno hospitalario, mobiliario médico y administrativo, ropería hospitalaria y servicios como son limpieza, vigilancia, lavandería, recolección de residuos hospitalarios, entre otros.

La participación en las reuniones del Comité de Adquisiciones y Servicios para la elaboración del dictamen de adjudicación una vez concluida la apertura de ofertas técnicas y económicas, en cada procedimiento adquisitivo es de gran importancia, toda vez que es la etapa donde el servidor público designado por la convocante pone sobre la mesa las evaluaciones cualitativas, tanto técnicas y administrativas de las ofertas presentadas por las empresas participantes, para su análisis y dictaminación correspondiente.

Como profesional de la administración pública se advirtieron en varias ocasiones las mejoras al proceso de adquisiciones al pleno del Comité y ante la unidad administrativa ejecutora, existiendo la improvisación de servidores públicos y los nuevos responsables de la contratación desconocen la ley o el seguimiento.

Así mismo se adquirió una grata experiencia por haber participado en la elaboración del Manual de Operación del Comité Adquisiciones y Servicios, en donde se programaron reuniones de trabajo para emitir nuestros comentarios y sugerencias por cada uno de los integrantes, hasta quedar concluido y autorizado.

Finalmente, quiero comentar que esta etapa la considero como una gran oportunidad, una notable tarea el estar en la administración pública, lo que me ha permitido reconocer, fortalecer y valorar el compromiso hacia el trabajo y la institución.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. Administración pública y su objeto de estudio.

Desarrollaremos el tema de administración pública partiendo de lo que refiere el autor Sánchez sobre el objeto de estudio de la administración pública: que es la actividad organizada del Estado (Sánchez, 2007), asimismo, retomaremos con precisión los conceptos de Estado, gobierno y administración, para dar mayor claridad a este estudio, los cuales haremos referencia.

Basabe, define al Estado como la organización de un grupo social asentado en un territorio determinado mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios y definido por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, (Basabe, citado por Mouch, García, 1982:289 y 280).

A grandes rasgos el Estado es la organización de grupos sociales desarrollados a través de la cultura en un territorio, bajo un orden jurídico y definido por un poder político centralizado, donde sus funcionarios actúan en busca del bienestar común o en su caso servir a la sociedad, garantizando el mejor nivel de vida de la población en diferentes aspectos, a través de un gobierno bien estructurado, que dirija y actúe en representación de su nombre; y es su objeto de estudio de la administración pública.

Según Serra el gobierno es “la encarnación personal de Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos”, (Serra, 1978:576).

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso de Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la

sociedad lo lleva a establecer vínculos que alcanzan el rompimiento que existe entre la sociedad y Estado. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la administración pública (Sánchez, 1998).

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece.

El gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpante en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales (Sánchez, 1998).

Con relación al aspecto administrativo destacamos que un gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere que se asuma la dirección de los servicios públicos, estos no existirían ni funcionarían, si no se instituye una autoridad para organizarlos y vigilarlos. Concluyendo que el gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a los individuos dentro de la sociedad.

Ahora bien, la administración es “aquel subsistema social a través del cual la acción político–gubernamental orienta al desarrollo creciente y sostenido de un país e influye sobre él, brindado cada vez mayor número y mejor calidad de servicios a un sector cada vez más amplio de la sociedad con la condición de que alcance cada vez mayor flexibilidad y costos sociales decrecientes en función de influir y responder a las influencias de dicha sociedad” (Salinas, 1975:27).

Así podemos señalar que, la administración pública actúa como caja de conversión, transformando insumos en productos, para elaborarlos, la administración pública tiene a su disposición

mecanismos de conversión, tales como los procesos y sistemas administrativos por una parte, y los procesos y sistemas operativos por la otra. Estos mecanismos interactúan internamente, siendo gobernados por el proceso decisorio. En este medio, el proceso decisorio es sometido a una serie de influencias, a la vez que influye orientando y reorganizando ese medio. Luego los productos o servicios finalmente suministrados se confrontan con los objetivos y expectativas que con relación a la administración tienen los sectores decisivos del medio a los que sirve la administración, determinando en última instancia, el apoyo u obstáculo que la administración habrá de encontrar en el medio para llevar adelante sus funciones (Guerrero, 1986).

Para (Castelazo, 1977: 23) la Administración Pública es “Un proceso integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno”. Por su parte Wilson menciona que “la Administración es el gobierno en acción...” (Wilson, citado por Dwight, 1980:84, 85).

La actividad pública, también identificada como el objeto de estudio, es tan antigua como lo es la civilización misma; la disciplina nace en el siglo XVIII con el cameralismo y las ciencias de la policía (Sánchez, 2001).

En tanto objeto de estudio, la administración pública puede ser entendida como "la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se establecen sobre las relaciones necesarias de cada administrador con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos" (Bonnin, citado por Guerrero, 2000: 6).

En base a lo anteriormente señalado, se considera que la importancia de la administración pública en la actualidad, es cada vez mayor, tomando en cuenta que existen crecientes necesidades sociales; a través de su aplicación se logra el aprovechamiento óptimo de los recursos y el cumplimiento de los objetivos en cualquier organismo o entidad.

Es claro que la dinámica social y económica de los pueblos conlleva el aumento en las necesidades y requerimientos de la población y, consecuentemente, en sus demandas de satisfactores ante el Poder Público. Por ello, dinámica social y crecimiento de la administración van aparejados.

La administración pública está integrada principalmente por el poder ejecutivo y los organismos que dependen de éste. La administración pública es en su esencia, sinónimo de servicio público, y su eficiencia, racionalidad y oportunidad en el cumplimiento de sus cometidos son muy relevantes y necesarias por que inciden directamente en los aspectos vitales de la sociedad.

La administración pública es dinámica, por lo que la gestión administrativa debe estar a la altura de los avances tecnológicos y los tiempos modernos. Por ello, al mejorar la administración pública se perfeccionan las estructuras y procesos en los sistemas administrativos del Estado, mejorando sus resultados. De tal manera, los procesos de reforma del sector público, en particular en su aparato administrativo en materia de salud, es de gran interés y necesidad para la ciudadanía, que aspira y merece recibir una atención médica oportuna.

La modernización administrativa, entendida como la necesidad de nutrir a la administración de nuevos bríos, cobra sentido y se comienzan a favorecer nuevas técnicas, las cuales, según Cabrero (1999), serán útiles en la medida en que estén encaminadas a equilibrar el cumplimiento de tres objetivos: eficiencia, eficacia y legitimidad. Así se comienza a observar que las reformas implementadas por diversos gobiernos para lograr mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados y la aceptación de la sociedad se inspiran en la NGP (Nueva Gerencia Pública) (Arellano, 2004).

1.2 Administración pública como un sistema.

En este orden de ideas, la administración pública es considerada como un sistema o un conjunto de sistemas de gran importancia para cumplir metas.

David Easton señala tres componentes básicos del Sistema Político:

- a) La comunidad política: en ella se originan demandas (necesidades) y apoyos.
- b) El régimen: formado por las estructuras, procedimientos y normas por medio de las cuales los insumos políticos son transformados en bienes y servicios.
- c) Las autoridades: que son las personas con responsabilidades y poder legal para poder actuar en nombre del sistema.

En este sistema político se encuentra el sistema o subsistema ejecutivo, encargado de la conversión de los insumos en bienes y servicios para la colectividad representados por el sistema de administración pública (Velasco, 1987: p129).

La administración es un sistema de comportamiento, concibe al comportamiento administrativo (en su marco de administración pública) como un subnivel del sistema político. Easton considera que lo que distingue a las interacciones administrativas de las demás clases de interacciones sociales y particularmente las interacciones políticas, que están predominantemente orientadas hacia el establecimiento de programas para la asignación autoritaria de valores para una sociedad.

Por lo que el sistema administrativo es entendido como el conjunto de actividades involucradas en el establecimiento y ejecución de programas de actuación política, en tanto que el proceso administrativo es la conversión de materia-energía o información (es decir estímulos ambientales) en programas de actuación política para satisfacer necesidades sociales.

Los resultados de este sistema no sólo van destinados al consumo final, sino que también van como insumos a los otros sistemas en forma de recursos financieros o en forma de proyectos o servicios.

En México el sistema político contempla tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal. En las dos primeras el poder se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; correspondiendo al Ejecutivo la función de la administración pública.

En nuestro Estado de México, la administración pública ha tenido un gran desarrollo, por lo que demanda el establecimiento de una estructura administrativa adecuada y equilibrada que distribuya más equitativamente los asuntos públicos entre los responsables de los diversos ramos, a todos los cuales se les otorga el rango de Secretarías, reconociendo su importancia igualitaria y señalando expresamente sus atribuciones para atender las necesidades político-sociales; que para este estudio es la Secretaría de Salud.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo las distintas dependencias y entidades existentes, una de ellas es el Instituto de Salud del Estado de México, que dentro de su estructura se encuentra adscrita la Subdirección de Recursos Materiales, encargada de ejecutar los procedimientos adquisitivos para adquirir los bienes y contratar servicios que requieren sus unidades administrativas y hospitalarias.

En este sentido podemos decir que la administración pública es el mecanismo que el gobierno puede usar para el logro de sus objetivos debida y acertadamente, que es la disciplina por medio de la cual, las dependencias y entidades gubernamentales integran sus recursos, instrumentos, procesos y procedimientos para lograr sus objetivos.

Por lo anteriormente señalado, podemos afirmar que el proceso de adquisiciones y contratación de servicios es un sistema ya que es un

conjunto de elementos mutuamente relacionados en el que se transforman los insumos (solicitud anual de adquisiciones) del exterior (unidades hospitalares y administrativas) para transformarlos (requisiciones de compra) en productos (bienes y servicios) los cuales se suministran a las unidades, retroalimentando el sistema.

Los elementos del sistema son: procesos, reglas y conectividad, los procesos no existen solos, existen a través del sistema.

1.3 Administración, proceso administrativo y administración de procesos.

Las definiciones de administración son relativamente más estrechas, ya que los autores parten de las mismas para enunciar el enfoque o escuela del pensamiento administrativo en el que se colocan. (Morales, citado por Sánchez, 2007:p51)

A partir de estos conceptos nace el Proceso Administrativo, con elementos de la función de Administración, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Definiciones de Administración

| Autor | Año | Concepto |
|-----------------|------|---|
| Henry Fayol | 1886 | “Administrar significa prever, organizar, ordenar, coordinar y controlar”. |
| E. F. L. Brech | 1940 | “Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado”. |
| Terry R. George | 1968 | “La administración es un procesos distintivo que consiste en la planeación, organización, ejecución y control, ejecutadas para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de gente y recursos.” |

| Autor | Año | Concepto |
|---------------------------------|------|--|
| A. F. James Stoner | 1982 | “La administración es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar los esfuerzos de los miembros de una organización y de utilizar todos los demás recursos para alcanzar metas declaradas.” |
| Munich Galindo; García Martínez | 1982 | “Proceso cuyo objeto es alcanzar la máxima eficiencia en el logro de los objetivos de un grupo social, mediante la adecuada coordinación de los recursos y la colaboración del esfuerzo ajeno.” |

Fuente: Elaboración propia con base en (Morales, citado por Sánchez, 2007: p 52-54)

Puede afirmarse que las definiciones de la administración son de tipo general y existe interés en destacar las funciones administrativas (planeación, organización, ejecución y control) además de privilegiar los aspectos técnicos del campo de estudio.

Para Fayol, la administración es una actividad común para cualquier tipo de negocio, organizaciones lucrativas y no lucrativas, organismos políticos, deportivos, religiosos o de diversión, etc., y juega un papel muy importante en la sociedad. Toda empresa necesita aplicar una metodología en sus actos, y el proceso administrativo es sin duda esa metodología que se exige para la solución de los problemas que surgen en cualquier organización. Esta universalidad se manifiesta no sólo en el concepto de estructura social, sino también en la estructura interna de los organismos, es decir, la administración es universal porque se maneja en todos los niveles internos de la organización.

Según Fayol, la función administrativa está estructurada por cinco componentes:

Cuadro 2
Modelo del proceso administrativo.

| | |
|---------------|---|
| Previsión. | Define un programa de acción. |
| Organización. | Construye una estructura dual de trabajo. |
| Dirección. | Encauza todos los esfuerzos al objetivo en común. |
| Coordinación. | Armoniza todas las actividades. |
| Control. | Comprueba los resultados con base en lo planeado. |

Estos cinco componentes van a integrar lo que actualmente conocemos como proceso administrativo. Este modelo, creado por Henry Fayol e inspirado en el método científico, tenía como objetivo crear una herramienta con un alto grado de investigación y pensamiento sistematizado. El proceso administrativo de Fayol ha sido un modelo a seguir por generaciones.

El proceso administrativo es el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral. La separación de elementos se emplea con fines meramente metodológicos y analíticos, ya que dichas etapas están fuertemente interrelacionadas y se dan como un proceso único (Munch, García, 1982)

Las fases del proceso administrativo, se dan en forma secuenciada, y pueden existir simultáneamente. Es un proceso continuo, en virtud de que al llegar a la etapa del control con base a los resultados, se generan nuevos planes y por lo mismo nuevos objetivos, originándose así el ciclo. De la adecuada aplicación del proceso administrativo depende el éxito de cualquier organismo social.

Los autores que estudian dicho proceso lo han dividido, de acuerdo con su criterio, en tres, cuatro, cinco o seis etapas; pero es sólo el grado de análisis del proceso. Al final veremos que aunque el autor marque tres o seis etapas, el contenido es el mismo que manejan todos.

Se reconocen otras definiciones de otros autores las cuales abordaremos brevemente.

Planeación.

Para (Koontz, Cyril, Weihrich, 1999:32) “La planeación implica seleccionar misiones y objetivos y las acciones para cumplirlos. Requiere de la toma de decisiones, esto es la elección entre cursos futuros de acción alternativa; planeación es decir con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuando hacerlo y quien debe hacerlo. La planeación salva la diferencia entre el punto donde nos encontramos y el punto donde queremos estar en el futuro”.

Fernández, define la planeación como el primer paso de proceso administrativo por medio del cual se define un problema, y debido a su importancia fundamental, resulta de primordial interés se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas. (Fernández, 1994)

Para (Terry, Franklin, 1988:195) “La planeación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales”.

Así la planeación se entiende como la proyección de las metas, las acciones y planes. Antes de iniciar cualquier acción administrativa es imprescindible determinar los resultados que pretende alcanzar el grupo social, así como las condiciones futuras y los elementos necesarios para que este funcione eficazmente. Carecer de estos fundamentos implica graves riesgos, desperdicio de esfuerzos y de recursos, y una administración por demás fortuita e improvisada, por lo que la planeación se ha convertido en una necesidad.

Organización.

Acorde a (Koontz, Cyril, Weihrich, 1999:32) “La organización implica una estructura de funciones o puestos intencionales y formalizados;

es aquella parte de la administración que implica establecer una estructura intencional de papeles que las personas deben desempeñar, entonces la organización implica: 1) Determinación de actividades requeridas para lograr las metas; 2) La agrupación de estas actividades en departamentos y secciones; 3) La asignación de esos grupos de actividades a un administrador; 4) Delegación de autoridad para llevarlas a cabo, y 5) La provisión de coordinación de actividades, autoridad e información, tanto horizontal como verticalmente en la estructura de organización”.

Así por organización entendemos la coordinación de los recursos existentes en la organización, llámense estos humanos, materiales e incluso financieros y entre más organizados estén éstos recursos mayor será la eficacia de la organización para la toma de decisiones.

Integración

Es la función consistente en ocupar y mantener así (integrado) los puestos de estructura organizacional, así como fijar requisitos para que el trabajo pueda efectuarse, evaluarse y seleccionar candidatos para los puestos (Koontz, Cyril, Weihrich, 1999:32).

Con la integración se identifican los requerimientos de fuerza de trabajo, el personal disponible, selección, contratación, ascenso, evaluación, compensación y capacitación de candidatos como de empleados en funciones a fin de que realicen eficaz y eficientemente sus tareas.

Dirección

La dirección es “el proceso consistente en influir en las personas para que contribuyan al cumplimiento de las metas organizacionales y grupales”. (Koontz, Cyril, Weihrich, 1999:32). Así, la dirección es la parte esencial de la administración, porque es de ahí donde nace el buen o mal funcionamiento de la organización.

Control

Es definida como la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar que se han cumplido los objetivos de la empresa y los planes ideales para alcanzarlos (Koontz, Cyril, Weihrich, 1999). Puede apreciarse que a través del control, se procura que la organización siga por el camino correcto en la obtención de sus metas y en el caso contrario es el momento de corregir las fallas que se presenten y estar en tiempo y forma de continuar por el camino correcto.

De lo anteriormente señalado concluimos que el proceso es un conjunto de actividades interrelacionadas, caracterizadas por añadir valor a los insumos y generar un conjunto de resultados específicos. Es una serie de tareas definibles, repetibles, predecibles y mensurables, que llevan a un resultado útil para un cliente interno o externo.

Por lo que el proceso administrativo cuando es seguido correctamente permite que se logren las decisiones que se toman internamente o para atender de la manera más adecuada las demandas de la sociedad en las organizaciones públicas.

Concluyendo que la administración de procesos es el nuevo enfoque para administrar a las organizaciones en esta época actual. El propósito de la administración de procesos es asegurarse que todos los procesos clave trabajen en armonía para maximizar la efectividad organizacional.

1.4. Salud como derecho ciudadano.

La salud es un derecho ciudadano, básico, fundamental e indispensable exigible por todos los ciudadanos en forma igualitaria, lo que implica beneficios accesibles, con el mismo nivel de calidad y de protección financiera. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la

aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.

El sistema de salud se encuentra en un punto de madurez que demanda un esfuerzo final para alcanzar una auténtica universalidad, los retos que ese cambio plantea son alcanzar la protección social universal, cuya piedra de toque es que la salud sea un derecho ciudadano.

Los avances, sin embargo, han generado nuevo retos. La equidad es el más apremiante, porque el progreso en las condiciones de salud no se ha distribuido de manera homogénea.

Por su desigualdad social México, como todas las naciones en desarrollo, enfrenta simultáneamente una triple carga de enfermedades. En primer lugar, está la agenda aún pendiente de las infecciones comunes, la mortalidad materna y la desnutrición. La patología del rezago sigue presente en las poblaciones de menores recursos, sobre todo en las comunidades indígenas. En segundo lugar, sin haber resuelto del todo este rezago, es ya dominante el panorama de enfermedades no transmisibles, como la diabetes, los males cardiacos, el cáncer y los problemas de salud mental, así como por las muertes debidas a accidentes o a violencia.

En tercer lugar, hay que agregar los riesgos asociados directamente a la globalización: pandemias como el SIDA y la influenza, el comercio de productos dañinos para la salud como el tabaco y otras drogas, las consecuencias en la salud del cambio climático, y la diseminación de estilos de vida no saludables que han dado paso a la pandemia silenciosa de obesidad.

Un buen sistema de salud genera beneficios para la economía al mismo tiempo que satisface necesidades de la sociedad. Más que objetivos enfrentados o contradictorios, la política económica y la política social deben ser dos caras de la misma moneda. Para esto es necesario un

sistema de salud que funcione bien. El primer paso para lograrlo es hacer la inversión suficiente para encarar los nuevos retos, para realizar las compras oportunamente, lo que permitiría atender en tiempo y forma las nuevas necesidades de salud de nuestra población.

Concepto de salud pública.

El concepto de Salud Pública, varía a través de la historia y en las diversas culturas y sociedades, en las siguientes líneas abordaremos brevemente algunas definiciones de salud pública:

Cuadro 3
Definiciones de salud pública

| Autor | Año | Concepto |
|-----------------------------------|------|---|
| Molina, citado por Maya, Blanco. | 1997 | “Es la ciencia y el arte de organizar y dirigir los esfuerzos colectivos para proteger, fomentar y reparar la salud” |
| Frazer, citado por Maya, Blanco. | 1997 | La aplicación de los conocimientos médicos y científicos para asegurar condiciones sanas de vida al individuo miembro de una comunidad. |
| Winslow, citado por Maya, Blanco. | 1997 | “la salud pública es el arte y la ciencia de prevenir la enfermedad, prolongar la vida y promover la eficiencia física y mental, mediante el esfuerzo organizado de la comunidad” |
| Terris, citado por Maya, Blanco. | 1997 | “la ciencia y el arte de prevenir las dolencias y las |

| Autor | Año | Concepto |
|-------|-----|---|
| | | discapacidades, prolongar la vida y fomentar la salud y la eficiencia física y mental, mediante esfuerzos organizados de la comunidad para sanear el medio ambiente, controlar las enfermedades infecciosas y no infecciosas, así como las lesiones; educar al individuo en los principios de la higiene personal, organizar los servicios para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y para la rehabilitación, así como desarrollar la maquinaria social que le asegure a cada miembro de la comunidad un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la salud” |

Fuente: Elaborado con base en Maya, Blanco (1997:5).

Según la Organización Mundial de la Salud, la salud pública es la ciencia y arte de impedir la enfermedad, prolongar la vida y fomentar la salud y eficiencia mediante el esfuerzo organizado de la comunidad para que el individuo en particular y la comunidad en general se encuentren en condiciones de gozar de su derecho natural a la salud y longevidad (Maya, Blanco, 1997).

A grandes rasgos considerando lo que señalan las definiciones anteriores podemos decir que la salud pública es una ciencia y un arte. Ciencia porque aplica conocimientos de las ciencias básicas expresados en leyes y

relaciones necesarias y constantes entre fenómenos naturales y sociales. Arte en cuanto muchas de sus actividades dependen de la habilidad personal, la capacidad de integración y aplicación y el amor e interés de quien aplica los conocimientos.

Asimismo, la salud pública se apoya para su acción en otras ciencias como la ingeniería sanitaria, veterinaria, economía, biología, etc. La integración y aplicación de estos conocimientos para mejorar el nivel de vida de la población no son responsabilidad sólo de los especialistas en salud pública, sino de todos los profesionales del área de salud (médicos, enfermeras, odontólogos, psicólogos, optómetras, etc.), y de otras áreas que laboran en el sector.

El concepto de salud pública incorpora una importante actividad gubernamental y social, multidisciplinaria por naturaleza que se extiende a casi todos los aspectos de la sociedad. Es una responsabilidad social, a cargo de la cual se encuentra el Estado, una responsabilidad que en su origen, implica el mantenimiento, cuidado y preocupación de la salud.

En distintas épocas y bajo el influjo de diferentes filosofías político económicas han aparecido diversas tendencias de salud pública que en el fondo no son sino el énfasis en alguna de sus funciones o sus enfoques. El estado de salud-enfermedad, está determinado por una complicada red de factores de naturaleza muy diversa, físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos, culturales, etc.

1.5 Estado y salud.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º reconoce el derecho a la protección de la salud, buscar el más alto grado de bienestar físico y mental del individuo. Alcanzar esos logros es clave para el Estado, quien debe considerar la equidad, el acceso y la utilización real de los servicios de salud, su calidad y eficiencia y las formas de financiamiento, subsidio y cobro. Las estadísticas institucionales señalan que los riesgos y carencias, y la menor atención de los servicios de salud se

centran en los grupos de población con menos recursos, más discriminados social y políticamente.

La administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo la administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la administración pública; sin embargo lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna (Uvalle, 2007:p31).

En el Estado de derecho es importante la cuestión de la legalidad para enfocar otra forma de comportamiento del poder público. La legalidad es atributo que debe cumplirse para que el ejercicio del poder no sea objeto de dudas relacionadas con su validez. En la visión de la sociedad democrática, la fuente del poder se relaciona con la vigencia y cumplimiento de normas que tienen como objetivo prescribir su acción y definir los límites que tienen frente a la sociedad y los gobernantes.

Un Estado de derecho es aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno de una constitución, la cual es el fundamento jurídico de las autoridades y funcionarios, que se someten a las normas de ésta. Cualquier medida o acción debe estar sujeta o ser referida a una norma jurídica escrita.

La claridad del ejercicio del poder se relaciona con el cumplimiento de las normas del derecho positivo público, en el sentido de que es obediente al propio derecho y no a la voluntad discrecional de los gobernantes.

La relación entre democracia y administración pública se inscribe en la lógica institucional del Estado de derecho. Por tal motivo, la política, el derecho y la administración son los ejes que regulan los movimientos de la sociedad y los gobernados.

La lógica del Estado de derecho se nutre con los valores de la democracia y por tal motivo, la administración pública no se debe considerar como un asunto secundario, toda vez que es la que se ocupa de valorar y aplicar instrumentos operativos.

La administración pública en el Estado de derecho es la mejor garantía para la preservación y el desarrollo de la vida democrática en términos económicos, políticos y públicos. Se reducen así, los márgenes de actuación voluntarista para encauzar su actitud por la senda de la legalidad y la efectividad, lo cual permite asegurar que la democracia sea una forma de vida que favorece la conjugación de las capacidades individuales y colectivas. (Uvalle, 2007:p17).

El Estado de derecho está formado por dos componentes: el Estado (como forma de organización política) y el derecho (como conjunto de las normas que rigen el funcionamiento en una sociedad) en estos casos, el poder del Estado se encuentra limitado por el derecho.

El derecho a la salud significa que los gobiernos deben crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones incluyen las disponibilidades garantizadas de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.

En este enfoque humanístico, se valoran el Estado y el derecho, en cuatro, pilares de la sociedad (la libertad, propiedad, seguridad e igualdad) que posibilitan la convivencia civil y política. Por el derecho, el Estado asegura el orden comunitario, el goce de las libertades y la vigencia de la justicia. Por el Estado, el derecho, cumple su tarea imperativa, de proclamar el valor de la norma y funge como base de la obediencia pacífica.

Esto permite armonizar el equipaje y el bagaje de la vida y de acuerdo con Savater, lo "natural" entre los humanos es producir cultura y civilización. Esa es la esencia, la naturaleza y la sustancia del Estado de Derecho (Yáñez, 2000)

Esta expresión humanística de vida, rescata el arte de la política y sólo en el Estado de Derecho es factible realizarla; sin olvidar en ningún momento que la realidad social en la que se inscribe es variada y compleja.

El Estado de derecho, conceptual e históricamente es el producto de la lucha entre el soberano absoluto y el pueblo sometido; es la limitación de la acción del primero por medio de leyes y la apropiación derechos y libertades fundamentales del segundo; es la respuesta individualista y legalista ante el ejercicio despótico del poder político. Cuando la balanza se inclinó en favor del pueblo, cesó el capricho real y el pueblo asume el propio gobierno; para ello hizo leyes y esas leyes dispusieron cuales serían los derechos de los seres humanos y cuales las atribuciones de los gobernantes. Así se estableció una frontera intransitable. La ubicación y vigilancia de esa frontera quedó a cargo de un nuevo texto: La continuación política da origen al Estado de derecho.

El punto crucial del Estado de Derecho reside en los derechos fundamentales de los seres humanos, un conjunto de facultades que reconocen a éstos, sin condición alguna.

Por primera vez se reconocieron, derechos fundamentales del ser humano, hace un par de siglos. Esto tiene un enorme interés histórico y constituye la raíz profunda y admirable de la liberación del hombre. Pero lo que fue hace 200 años no corresponde a lo que es ahora. En principio, los derechos fueron: Libertad, propiedad, seguridad e igualdad (Yáñez, 2000).

En este sentido, la humanidad ha aprendido y trabajado a lo largo de esos dos siglos y por tanto otros derechos llegaron a agregarse al catálogo. Fueron el producto de lo que se ha dado en llamar el signo o sentido "social" del derecho. Y todos ellos se encuentran depositados en la Constitución General de la República Mexicana, y en los convenios y tratados internacionales suscritos por México, que también integra la Ley suprema de la unión (Yáñez, 2000).

Todo esto puede resumirse en una expresión conocida y cada vez menos utilizada: justicia social. Lo demás es coraza, protección, circunstancia de los derechos humanos. La división de poderes, el sufragio, el control constitucional de los actos de autoridad, se edifican y operan entorno y para el servicio de ese núcleo irreductible del Estado de Derecho: Los derechos básicos de la persona humana (García, citado por Yáñez, 2000:4).

Ahora bien es importante señalar que considerando su evolución histórica y su desarrollo moral, el Estado de derecho sirvió primero para contener a la autoridad y luego para promover la justicia social a los seres humanos. Se ha dado en hablar de un Estado de derecho concentrado en la seguridad jurídica (Estado de derecho a secas) y un Estado de derecho cifrado en la justicia (Estado social de derecho o Estado de derecho justo) Yáñez, (2000).

Acorde a Yáñez (2000:4) no se trata de dos versiones enfrentadas, sino de dos dimensiones complementarias. La primera se fundó en el pasado remoto y la segunda en el pasado cercano. Lo cierto es que ambas subsisten y son exigentes. Habrá un Estado de derecho pleno cuando haya cumplimiento pleno de todos esos derechos que se inscriben en nuestra Constitución.

“Lo que se necesita para que el Estado de derecho rija con banderas desplegadas, – como lo señala magistralmente García es que todas las medidas dispuestas por la Constitución para el desarrollo de los seres humanos viajen en el contexto constitucional a la realidad, que es lo único real que tienen esos personajes igualmente reales a los que llamamos mexicanos. Se entiende que este alcance del Estado de derecho cubre a todos: tanto a la estrecha nómina de Forbes como a los millones de indigentes que pueblan el campo y la ciudad. ¿Cómo contagiar a estos infortunados con la fortuna de aquellos para ampliar la lista de Forbes? Esta es la asignatura pendiente de la Revolución Mexicana y el verdadero reto para el Estado de derecho, que sí tiene calificativo: es social y si no lo es, debe serlo” (García, citado por Yáñez, 2000:5).

Para hacer válido el derecho a la salud, es fundamental el actuar de la administración pública, quien además coadyuva a legitimar o deslegitimar a los gobiernos, en este sentido, un Estado eficaz debe lograr que sus habitantes sean dirigidos sin descuidar todas sus necesidades y condiciones vitales. En la medida en que los individuos son sanos, útiles y productivos, en esa medida el Estado es próspero y vigoroso.

El Estado es una organización que finca su supervivencia no solo en el éxito con que refrenda el monopolio al uso de la fuerza física, sino por la forma en que administra el poder. Y administrar el poder significa que tanto la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, la recreación y la cultura, entre otros temas fundamentales, sean atendidos por el Estado, consiguiendo que sus habitantes tengan acceso a los beneficios comunes que el Estado postula. La administración pública eficiente se traduce en beneficios sociales que se constatan en índices de bienestar compartido. La administración estatal es común a los individuos y como tal, vela para que todos puedan aspirar a mejorar su nivel de vida. (Yáñez, 2000)

La grandeza, fortaleza y riqueza de un Estado están ligadas a su capacidad administrativa para garantizar a la sociedad los elementos que le permitan su desenvolvimiento pleno, en el ámbito de la salud pública. El derecho a la salud es general, sus beneficios son individuales, es aquí donde la administración pública nos ayuda para categorizar y argumentar que las capacidades del Estado son reales y visibles, en donde las leyes de interés público a través del derecho administrativo norman los derechos y los deberes de la administración y los ciudadanos.

Ahora bien, promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional, es uno de los aspectos esenciales de la misión de la Organización de las Naciones Unidas. Establecer el respeto del estado de derecho es fundamental para lograr una paz duradera después de un conflicto, para proteger eficazmente los derechos humanos y para lograr un progreso y un desarrollo económicos sostenidos. El principio de que

todos, desde el individuo hasta el propio Estado, deben ajustarse a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia es un concepto fundamental que impulsa gran parte de la labor de las Naciones Unidas.

El principio del estado de derecho consagrado en la Carta de las Naciones Unidas abarca elementos que atañen al desarrollo de las relaciones entre Estados. Los principales órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, cumplen a ese respecto funciones esenciales, que se derivan de las disposiciones de la Carta y requieren la adopción de medidas de conformidad con ellas.

1. 6 Dimensiones Fundamentales de la Salud Pública.

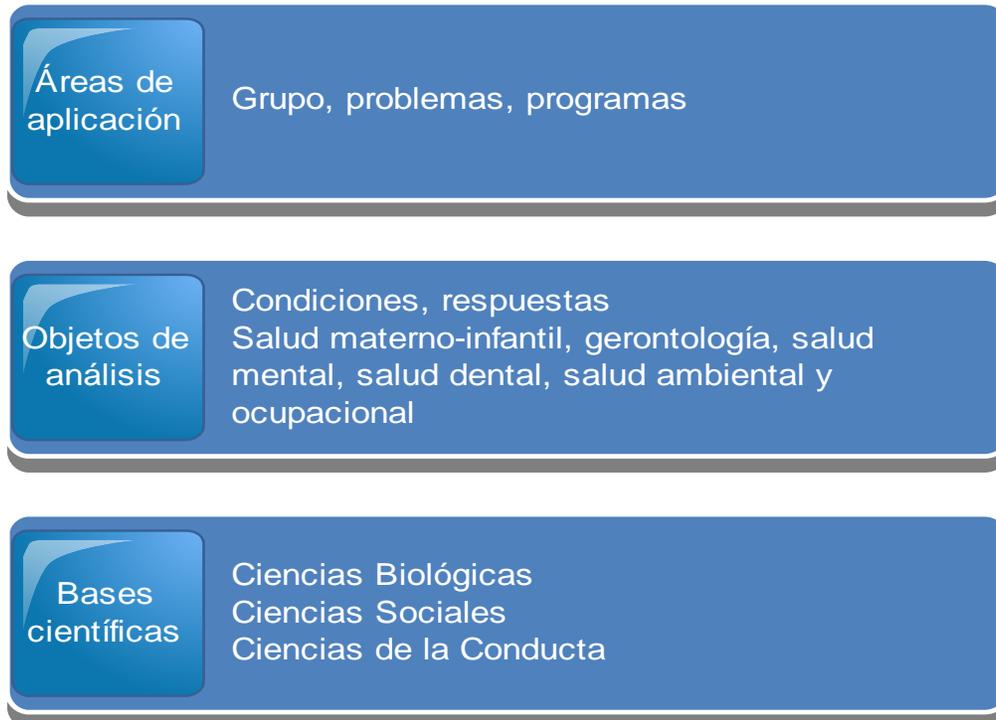
(Frenk, 2003: 56–57) afirma, existen tres dimensiones en las que se brinda la prestación de los servicios de salud, siendo estas:

Primera: contiene diversas áreas a las que pueden aplicarse los esfuerzos por generar conocimientos y por actuar sobre la realidad. Estas áreas de aplicación pueden ser grupos específicos (por ejemplo niños, mujeres embarazadas, ancianos y migrantes), problemas particulares (como la salud mental o dental) o programas concretos (salud ambiental y ocupacional, salud internacional)

Segunda: está representada por los objetos de análisis. En cada una de las áreas de aplicación es posible investigar y actuar sobre las condiciones de salud o las respuestas a ellas.

Tercera: son las disciplinas científicas que convergen en la salud pública. Así, el conocimiento de las áreas de aplicación y de los objetos de análisis se basa en las ciencias biológicas, sociales y de conducta. Ello puede resumirse en el esquema siguiente:

Dimensiones en las que se brinda la prestación de los servicios de salud.



Fuente: Elaboración propia con base en Frenk (2003: 56, 57)

1.7 Servicios de salud.

Con respecto a los servicios de salud es importante señalar que estos deben estar al alcance de todos con calidad y de forma oportuna, contribuyendo a la salud de la población, a las necesidades de los usuarios, así los servicios de salud son beneficios que ofrecen y reciben las personas para satisfacer necesidades relacionadas con la protección y optimización de los procesos vitales, y con la prevención y control de aquellos eventos que los afectan desfavorablemente en su estabilidad física y mental.

Los servicios de salud son el reflejo de la forma particular como cada sociedad valora sus procesos y sus riesgos de daño. Debido a que las necesidades relacionadas con el ciclo vital suelen estar íntimamente relacionadas con otras condiciones del bienestar y el desarrollo.

La medicina y las instituciones a través de las que se prestan servicios de salud son factores que influyen en la salud de la

población, es evidente que tienen una gran importancia en términos curativos y pueden jugar un papel muy importante en términos preventivos. La atención médica es considerada como un servicio fundamental para el bienestar de la población. La atención médica es uno de los servicios más básicos que existen, de él puede depender si un recién nacido vive o muere, si sobrevivimos a una enfermedad o accidente y, en caso de recuperarnos, si mantenemos el uso pleno de nuestras facultades esenciales o si sufrimos daños permanentes (Smith, citado por el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, 1995:48).

La preocupación por la salud pública en Europa se inició hace más de un siglo, en América y en particular México es más reciente, se inicia con la creación de la prestación de los servicios de salud, a través de la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, actualmente Secretaria de Salud.

La evolución de los servicios de salud en México, vuelve visible y hace vigente la tarea del gobierno mexicano en el campo de la salud, cabe destacar que el periodo que comprende de los años cuarenta a los cincuenta, nacen en México las instituciones de salud y seguridad social, como a continuación se puede observar:

Cuadro 4
Instituciones de salud y seguridad social en México.

| AÑO | INSTITUCIONES DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL |
|------|--|
| 1943 | La Secretaría de Salubridad y Asistencia Social (SSA) |
| 1943 | El Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) |
| 1959 | El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) |

Es importante destacar que a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social correspondió la atención a toda aquella población excluida de la seguridad social, es decir a la llamada población abierta y que demanda

también servicios e insumos médicos, esta dependencia en 1985 se transformó en Secretaría de Salud.

Tipos de servicios de salud.

Para (Maya, Blanco, 1997) los servicios de salud pueden tipificarse según su objetivo, el tipo de respuesta social que reflejen, su complejidad o tipo de recursos que involucren y su objeto de interés, mismos que abordaremos a continuación:

Cuadro 5
Tipificación de los servicios de salud

| | |
|------------------------------|---|
| ACORDE A SU OBJETIVO. | <p>Todas las intervenciones incluidas en los servicios de salud, aun las curativas, apuntan a prevenir (evitar) la aparición de un evento que se considera desfavorable. Según su objetivo los servicios de salud se clasifican en tres grupos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Prevención primaria (promoción de la salud, prevención de la enfermedad, reducción de riesgos ambientales, reducción de riesgos del comportamiento, protección específica de personas susceptibles a un riesgo particular)- Prevención secundaria (calmar el dolor, reducir la incapacidad, disminuir el riesgo de secuelas potenciales, diagnóstico precoz del daño y tratamiento adecuado)- Prevención Terciaria (evitar las consecuencias del daño: reducir la incapacidad y la invalidez, evitar la muerte, la rehabilitación orgánica y psíquica y algunas actividades de rehabilitación social. |
|------------------------------|---|

| | |
|-----------------------------------|---|
| SEGÚN LA RESPUESTA SOCIAL. | <p>Se organizan en diversos sistemas, cuyas características pueden identificarse y hacen posible su diferenciación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas populares - Sistemas de beneficencia - Sistemas privados - Sistemas Estatales - Sistemas de seguridad social |
|-----------------------------------|---|

| | |
|-----------------------------|---|
| SEGÚN SU COMPLEJIDAD | <p>Con base en la complejidad de la tecnología disponible, para brindar el servicio:</p> <p>Servicios de primer nivel de complejidad: Aquellos que cuentan con recursos de atención básica y medicina general.</p> <p>Servicios de segundo nivel de complejidad: Cuentan con las especialidades médicas básicas: obstetricia, pediatría, medicina interna y cirugía.</p> <p>Servicios de tercer nivel de complejidad: Cuentan con sub-especialidades médicas.</p> |
|-----------------------------|---|

| | |
|--|--|
| SEGÚN LA DIVISIÓN TRADICIONAL DEL TRABAJO | <p>Con base a la división del trabajo, los servicios de salud se han dividido tradicionalmente en dos grandes grupos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Servicios de atención a las personas. Servicios médicos, odontológicos, enfermería, psicología, optometría, fonoaudiología, foniatría, trabajo social. 2.- Servicios de atención al ambiente. |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | Destinados a promover, mantener y recuperar la salud de la población, garantizando la calidad del ambiente físico. |
|--|--|

FUENTE: Elaboración propia en Maya, Blanco (1997).

Finalmente, podemos decir que lo anterior hace de estos servicios de salud una actividad socialmente invaluable (imposible de comparar o valorar frente a cualquier otro criterio) cuya comprensión se logra solo desde perspectivas éticas donde se refleje el valor a la vida en todas sus manifestaciones.

1.8 Evaluación de control interno.

Uno de los retos que hoy enfrentan los organismos públicos, es la observancia de la normatividad vigente, así como la necesidad de ejercer un control interno sobre las funciones motivo de su creación, por lo que para este estudio resulta necesario.

Sobre control interno (Santillana,1996:17-18), señala que comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en la entidad para salvaguardar sus activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de su información financiera, promover la eficiencia operacional y provocar adherencia a las políticas prescritas por la administración.

Lograr comprender el control interno puede ser más sencillo a través de la definición de sus cuatro objetivos básicos, a saber:

1. Provocar y asegurar el pleno respeto, apego, observancia y adherencia a las políticas prescritas o establecidas por la administración de la entidad.

La razón resulta obvia, el contar con sólidas y bien estructuradas políticas, permitirá una administración y operación ordenada, sana y con guías que normarán, orientarán y regularan la actuación.

2. Promover eficiencia en la operación.

Las políticas y disposiciones instauradas por la administración serán la base y punto de partida para operar. Dichas políticas habrán de identificar metas y estándares de operación básicos para medir el desempeño y calificar la eficiencia, eficacia y economía.

3. Asegurar razonabilidad, confiabilidad, oportunidad e integridad de la información financiera, administrativa y operacional que se genera en la entidad. La información es básica e indispensable para conocer la gestión y desempeño sucedido; el cómo se encuentra la entidad en la actualidad; y una base fundamental para la toma de decisiones que garanticen su bienestar futuro. La información dirá que tan buenas y acertadas han sido las políticas establecidas; y que tan eficiente ha sido la operación.

4. Protección de los activos de la entidad. Este objetivo se da con la observancia de los tres anteriores; ya que es indispensable que haya políticas claras y específicas, y que se respeten, que involucren el buen cuidado y alta protección de los activos. Las políticas deben tender hacia una óptima eficiencia en la operación con los activos. Y, obviamente, los activos deben estar registrados en la contabilidad y que se informe que se está haciendo con ellos; activos no registrados correctamente son activos sin control.

Santillana (1997:165–167) establece que para realizar el estudio y la evaluación del Control Interno dentro de cualquier entidad puede efectuarse a través de cinco métodos los cuales menciono continuación:

- Método Descriptivo: Consiste en la explicación, por escrito de las actividades y de operación a investigar procedimientos utilizados para la ejecución de las distintas operaciones de control interno.
- Método de Cuestionarios: Es el procedimiento por medio del cual se elabora previamente una relación de preguntas sobre los aspectos básicos de operación a investigar y a continuación se procede a

obtener las respuestas a tales preguntas. Dichas preguntas se formularán de tal manera que una respuesta negativa advierta debilidades en el control interno; no obstante cuando se hace necesario deben incluirse explicaciones más amplias que hagan más suficientes las respuestas.

- Método Gráfico: Es aquel que tiene como base la esquematización de las operaciones mediante el uso de flechas, figuras geométricas, cuadros; los cuales representen departamentos, formas, archivos, etc. Y por medio de ellos se indican y explican los flujos de las operaciones. Este método permite detectar con mayor facilidad los puntos y aspectos donde se encuentren debilidades de control, aun cuando hay que reconocer que se requiere mayor inversión de tiempo por parte del auditor en la elaboración de los flujogramas y habilidad para hacerlos.

Por otra parte Santillana menciona un cuarto método denominado por ciclos de transacciones y Finalmente el quinto Método que presenta es para el estudio y evaluación del sistema de control interno y se denomina “Detección de Funciones Incompatibles”, aquí el auditor con el uso de cuestionarios detectará funciones incompatibles del personal involucrado en la operación, administración, control y marcha de la entidad sujeta a auditoría.

Al realizar verificaciones y auditorías preventivas a procedimientos, próximos a realizarse es de suma importancia, para lograr evaluar el grado de eficiencia y eficacia con el que se llevan a cabo los procesos y procedimientos relacionados con las adquisiciones de bienes y contratación de servicios; o en su defecto identificar las fallas y deficiencias en el desarrollo de las mismas.

Santillana, (2004:116) establece que “Auditoría administrativa es el revisar y evaluar si los métodos, sistemas y procedimientos–que se siguen en todas las fases del proceso administrativo– aseguran el cumplimiento con políticas, planes, programas, leyes y reglamentaciones que puedan tener

un impacto significativo en la operación y en los reportes, y asegurar si la organización los está cumpliendo y respetando”.

A grandes rasgos podemos decir que en la actualidad el objetivo de la auditoría administrativa es verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego al correcto funcionamiento de las fases o elementos del proceso administrativo y lo que incide en ellos. Asimismo, su objetivo también es el evaluar la calidad de la administración en su conjunto.

Con la aplicación del control interno se fortalecerá la funcionalidad de la entidad, se aportará seguridad razonable a los directivos acerca de la consecución de los objetivos de la entidad y se promoverá una sana administración de los recursos públicos.

CAPÍTULO II DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE ADQUISICIONES DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.

2.1 Instituto de Salud del Estado de México.

El Instituto de Salud del Estado de México, es un organismo público descentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la prestación de los servicios de salud, para ello cuenta con una estructura orgánica administrativa que le permite cumplir con su propósito y que ha cambiado a través del tiempo como puede observarse en el siguiente apartado (Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México, 2014: s/p).

2.1.1 Antecedentes.

Algunos de los cambios más significativos que se realizaron en las instancias gubernamentales para el otorgamiento de los servicios de salud pública a la población del Estado de México, pueden observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Evolución de la organización de los servicios de salud

| Año | Acción |
|------------|---|
| 1926 | Creación de las Juntas de Beneficencia Pública y las Delegaciones de Sanidad Federal. |
| 1932 | Se creó la Oficina de los Servicios Coordinados de Salubridad en todos los Estados. |
| 1934 | Se constituyó la Secretaría de Asistencia Pública, estableciéndose la Jefatura de los Servicios Estatales de Salubridad, así como los niveles Jurisdiccional y Local. |

| Año | Acción |
|-------------|--|
| 1938 | <p>Entraron en vigor los Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado de México.</p> <p>Se modificó la estructura orgánica, considerando una Jefatura y las secciones de Epidemiología, Higiene, Asistencia y Administrativa, así como jurisdicciones sanitarias en el nivel aplicativo.</p> |
| 1958 | <p>Se contaba solamente con el Hospital General “José Vicente Villada” en la ciudad de Toluca.</p> |
| 1963 | <p>El Hospital General “José Vicente Villada”, fue sustituido por el Hospital General “Lic. Adolfo López Mateos”. Se crearon Centros de Salud “A” Urbanos, uno en la ciudad de Toluca y siete en Nezahualcóyotl; Centros de Salud “B”, con Hospital “D” en Tenango, Tejupilco, Ixtlahuaca, Atlacomulco, Valle de Bravo, Tenancingo, Ixtapan de la Sal, Jilotepec, Atizapán de Zaragoza, Texcoco, Amecameca, Zacualpan, Tlalnepantla y Teotihuacán. Así como setenta centros de salud rurales en el resto del territorio estatal.</p> |
| 1959 a 1964 | <p>Los Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado de México, implementaron los Distritos Sanitarios como organismos técnico-administrativos, ubicados en regiones con características homogéneas para el control de las unidades aplicativas y los programas.</p> |
| 1970 | <p>Se cambiaron las secciones del nivel estatal por Departamentos de Administración Médica, Medicina Preventiva, Promoción de la Salud, Control Sanitario y Administrativo; a nivel aplicativo desaparecieron los distritos y se contó con once Jurisdicciones.</p> |
| 1984 | <p>Con motivo del inicio del proceso de descentralización de los servicios, se aprobó una organización acorde con el mismo, se creó el Consejo Interno de Administración, las Coordinaciones Regionales de Servicios de Salud y de Regulación Sanitaria, las Unidades de Auditoría y Control</p> |

| Año | Acción |
|------|---|
| | y la de Planeación; asimismo, en el nivel aplicativo se crearon las Coordinaciones Municipales de Salud. |
| 1986 | Después de la firma del convenio de descentralización, la Jefatura de los Servicios se convirtió en Dirección General y se crearon también Direcciones de Área, Subdirecciones y Coordinaciones Regionales de Salud, incorporándose, los Servicios de Urgencias del Estado de México y el Laboratorio Regional. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

La publicación de la Ley de Salud del Estado de México, que entró en vigor el 1° de abril de 1987, sentó las bases para la creación del Instituto de Salud del Estado de México, mismo que fue evolucionando acorde a las necesidades que se presentaron en su momento, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 6 (Continuación)

| Año | Instituto de Salud del Estado de México y su evolución hasta 1998 |
|------|---|
| 1987 | Se creó el Instituto de Salud del Estado de México, integrado por un Consejo Interno, una Dirección General, las Direcciones de Servicios de Salud, de Planeación y de Administración, así como por la Subdirección de Regulación Sanitaria que unos meses después cambió su nivel a Dirección. Además, con cuatro Coordinaciones Regionales, 19 Jurisdicciones Sanitarias y 166 Coordinaciones Municipales de Salud, la Subdirección de Urgencias y un Laboratorio Regional. |
| 1988 | Se adicionó el Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea y se creó el Consejo Estatal para la Prevención y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. |
| 1990 | Se estableció la Unidad de Contraloría Interna. |
| 1993 | El Laboratorio Regional se transformó en Laboratorio Estatal de |

| Año | Instituto de Salud del Estado de México y su evolución hasta 1998 |
|------|--|
| | Salud Pública; por otro lado, desaparecieron las Coordinaciones Regionales que fungían como órganos de enlace entre los niveles central y jurisdiccional. |
| 1998 | Se crearon las Coordinaciones de Salud y Regulación Sanitaria y de Administración y Finanzas, como unidades administrativas intermedias entre la Dirección General y las Direcciones de Área. Asimismo, se creó el Departamento de Ingeniería Biomédica e Instalaciones, dependiente de la Subdirección de Infraestructura en Salud. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

En marzo de 1998, se firmó convenio entre la Federación y el Estado para poner en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual tenía como propósito fundamental apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema y ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar, quedando como Órgano Operativo la Unidad del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC).

En Decreto 156 publicado en la Gaceta del Gobierno, el 4 de marzo del año 2000, se crea la Secretaría de Salud del Estado de México, el 7 de agosto del mismo año se publica el Reglamento Interno de la Secretaría de Salud del Estado, indicando en su articulado que el Instituto de Salud del Estado de México, la auxiliará en el logro de sus metas.

En diciembre del 2001, se publicó el Código Administrativo del Estado de México y en marzo del 2002, el Reglamento de Salud del Estado de México, entre los cambios más relevantes a partir del reglamento se encuentra:

Cuadro 7
Cambios en la Secretaría de Salud

| Año | Cambios en la Secretaría de Salud a partir de la publicación del Reglamento de Salud del Estado de México. |
|------|---|
| 2002 | Se separan la Coordinación de Salud y Regulación Sanitaria en dos; instituyéndose la Coordinación de Salud y la Coordinación de Regulación Sanitaria. |
| 2004 | El Consejo Interno del Instituto de Salud, autorizó las siguientes modificaciones: En sesión No. 133: Creación de la Unidad Estatal de Protección Social en Salud, la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación, la Unidad de Enseñanza, Investigación y Calidad y las 19 Jurisdicciones Sanitarias se reubican a la Dirección de Servicios de Salud; así como los Hospitales Generales y de Especialidad; los Servicios de Urgencias del Estado de México y el Laboratorio Estatal de Salud Pública. Se formaliza en estructura el Módulo de Oftalmología y Comunicación Humana. El Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea pasa a la Dirección de Servicios de Salud, quedando la vigilancia sanitaria de la sangre en la Coordinación de Regulación Sanitaria. Se formaliza el desdoblamiento de la Unidad de Contraloría Interna. En sesión No. 134: La Unidad de Enseñanza, Investigación y Calidad se reubica en la Coordinación de Salud. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

Más tarde, en el 2005, se aprobó la estructura de la Unidad Estatal de Protección Social en Salud, a finales de ese mismo año “el Instituto toma la decisión de construir dos nuevas unidades hospitalarias, una denominada Centro Médico "Lic. Adolfo López Mateos" destinada a ser un centro de alta especialidad conforme a las normas técnicas aplicables y al modelo de atención a la salud para la población abierta del Estado de México y la otra Hospital Materno Infantil, al cual, en 2009 se le otorga el nombre de Hospital Materno Perinatal "Mónica Pretelini Sáenz", para atender a mujeres con embarazos de alto riesgo y a niños recién nacidos en condiciones

críticas, a efecto de contar con la cobertura necesaria para proporcionar atención perinatal de calidad.

Ambas “unidades médicas se formalizan en la estructura de organización del Instituto de Salud del Estado de México en mayo de 2010”. (Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México, 2014: s/p) En la actualidad, el Instituto de Salud del Estado de México está conformado por 1137 unidades, siendo las siguientes:

Una Dirección General

Siete Unidades a Nivel Staff

- Unidad de Control de Gestión
- Unidad de Asuntos Jurídicos
- Unidad Estatal de Protección Social en Salud
- Secretaria Particular
- Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Contraloría Interna

La Parte Sustantiva y Adjetiva de la Estructura está Integrada por Tres Coordinaciones:

- Coordinación de Salud
- Coordinación de Regulación Sanitaria
- Coordinación de Administración y Finanzas

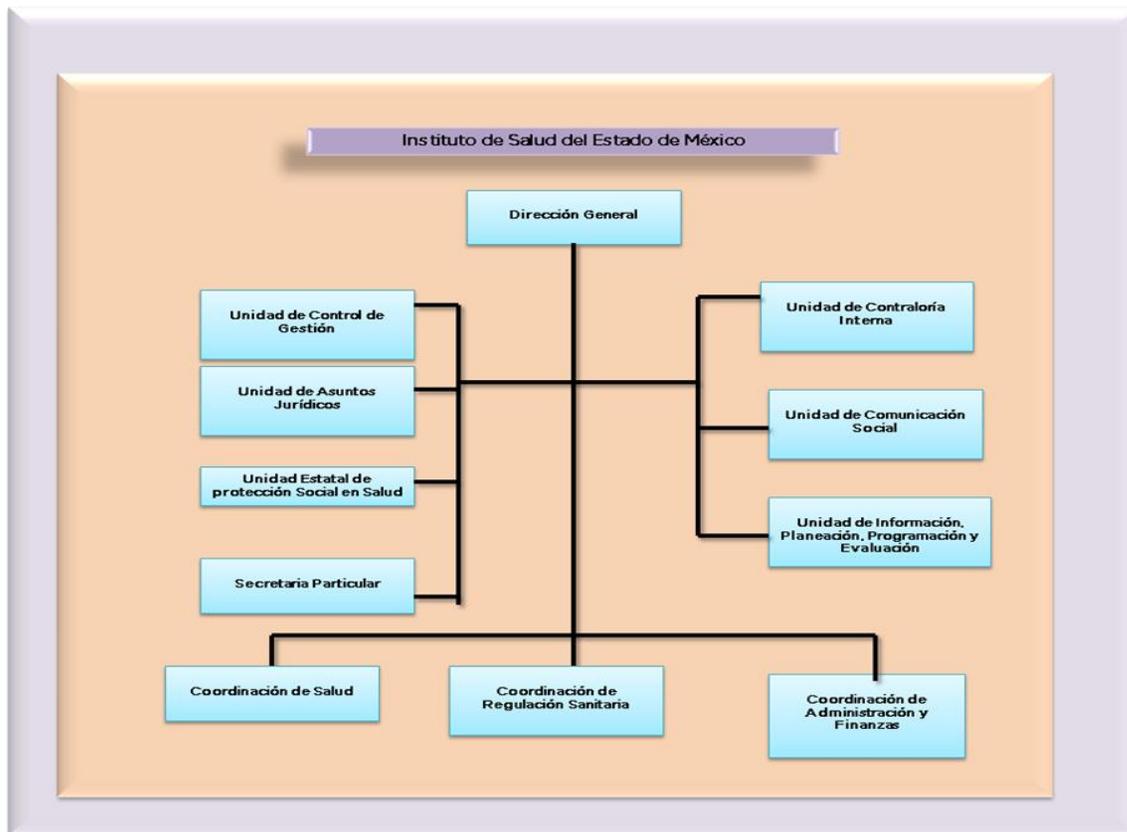
Cuatro Direcciones:

- Dirección de Salud
- Dirección de Regulación Sanitaria
- Dirección de Administración
- Dirección de Finanzas
- Subdirecciones (11)

- Jefaturas de Departamento(38)
- Hospitales Municipales (27)
- Hospitales Generales (29)
- Unidades de Especialidades Médicas (12)
- Centros Especializados de Atención Primaria a la Salud (55)
- Centros de Salud (913)
- Jurisdicciones Sanitarias (19)
- Jurisdicciones de Regulación Sanitarias (18)

En la siguiente estructura orgánica, se muestran las tres coordinaciones y las áreas staff del **Instituto de Salud**, mismas que atienden las necesidades de cada una de las áreas que forman parte del Instituto.

ORGANIGRAMA DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

La Misión del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM) es proporcionar con oportunidad, calidad y calidez, servicios de salud pública para contribuir al ejercicio pleno de las capacidades de la población del Estado de México. (Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México, 2014: s/p)

Su visión es ser una Institución líder que proporcione servicios de Salud Pública, de calidad en sus tres niveles de atención a la población en el Estado de México, fomentando la prevención y la cultura del autocuidado, para satisfacer las demandas de la sociedad. Asimismo tiene como objetivo general proporcionar con prontitud, eficacia y calidez, servicios de salud a la población abierta del Estado de México, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades, así como al mejoramiento de su calidad de vida y desarrollo social.

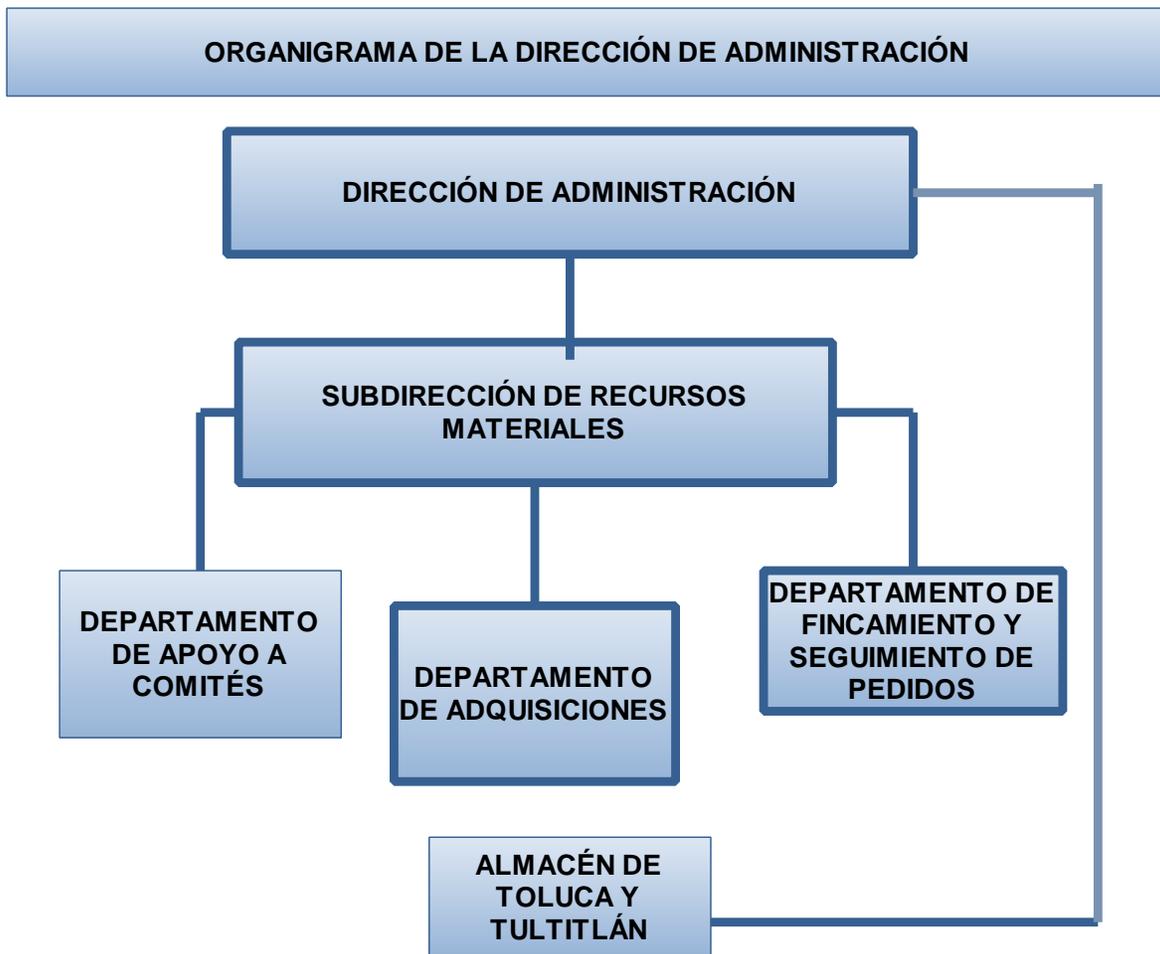
Para el logro de la misión del Instituto de Salud del Estado de México, se establecen políticas, proyectos, estrategias en salud; así mismo, se impulsa lograr una nueva cultura de medicina preventiva en el entorno familiar, a través de la promoción, protección y prevención de la salud. En este sentido cuenta con servidores públicos que son en su mayoría profesionales especialistas para el otorgamiento de Servicios de Salud, brindándose estos a la población abierta, particularmente la de escasos recursos.

2. 2 Dirección de Administración y el Procedimiento de Adquisiciones.

La Dirección de Administración tiene como objetivo coordinar las acciones que coadyuven al oportuno suministro de insumos, materiales y servicios generales que requieran las unidades médicas y administrativas del Instituto; algunas de sus funciones sustantivas son coordinar la formulación y ejecución de los programas anuales de adquisiciones observando que los mismos se apeguen a la normatividad vigente en la materia, proveer a las unidades administrativas del Instituto de los recursos humanos, materiales y servicios generales que requieran para el cumplimiento de sus objetivos, con base en el presupuesto autorizado,

dirigir y controlar el sistema de adquisiciones, almacenamiento y suministro de los insumos, bienes muebles, materiales y equipo que requieran las unidades aplicativas del Instituto para el desarrollo de sus funciones asignadas y vigilar el cumplimiento de los contratos y convenios celebrados por el Instituto de Salud del Estado de México, en lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios.

El organigrama de esta dirección es el siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

Asimismo, es importante comentar que la Subdirección de Recursos Materiales como unidad administrativa ejecutora de los procedimientos adquisitivos, depende de la Dirección de Administración, por lo que abordaremos a detalle sus funciones más adelante.

El proceso de preparación del requerimiento y de solicitud del presupuesto para la adquisición de bienes o contratación de servicios se realiza de la manera siguiente:

Cuadro 8
Requerimiento y de solicitud del presupuesto

| Descripción del procedimiento | |
|--------------------------------------|--|
| Unidad administrativa | Actividad |
| Unidad administrativa solicitante | <p>Elabora en original y copias, oficio de solicitud de bienes y servicios, dirigido al Subdirector de Recursos Materiales entrega original, obtiene acuse de recibido en la copia y archiva.</p> <p>Primera copia de solicitud de bienes y servicios la entrega al Coordinador de Administración y Finanzas para su conocimiento.</p> <p>Segunda copia la entrega al Director de Administración para su conocimiento.</p> <p>Asimismo solicita suficiencia presupuestal a la Dirección de Finanzas, con copia para el Director de Administración para conocimiento.</p> |
| Subdirección de Recursos Materiales. | <p>Recibe oficio de solicitud original, firma de recibido en copia y obtiene dos fotostática, de las cuales, una es para el área de integración de precios de referencia, instruyendo se trabaje la solicitud.</p> <p>La segunda para el Jefe del Departamento de Apoyo a Comités o de Adquisiciones para que elabore bases.</p> |

| Descripción del procedimiento | |
|---|--|
| Unidad administrativa | Actividad |
| Departamentos de Apoyo a Comités o de Adquisiciones | Recibe copia fotostática del oficio de solicitud, procede a revisar y elaborar el requerimiento en medio magnético e imprime, solicita al área concentradora y/o unidad administrativa solicitante pase al Departamento de Adquisiciones o Apoyo a Comités para revisión y validación del requerimiento. |
| Dirección de Finanzas | Recibe, analiza, firma de recibido y elabora. |
| | Si no hay presupuesto elabora oficio de negativa, con dos copias, entrega y archiva. La primera copia para la Coordinación de Administración y Finanzas para conocimiento. La segunda copia para Dirección de Administración para conocimiento. |
| | Si existe presupuesto, elabora oficio de liberación de presupuesto, con copias, entrega y archiva. |
| Unidad administrativa solicitante de los bienes o servicios | Entrega oficio presupuesto disponible a la Subdirección de Recursos Materiales |
| Área de integración de precios de referencia | Recibe y realiza estudio de mercado. |
| Unidad administrativa solicitante | Se entera, acude al Departamento de Adquisiciones o Apoyo a Comités a revisar y validar el requerimiento. |
| | Si no lo está, realiza observaciones y lo devuelve al Departamento de Adquisiciones o Apoyo a Comités para su corrección. |
| | Si está correcto el requerimiento se procede a la firma para su validación y aceptación. |

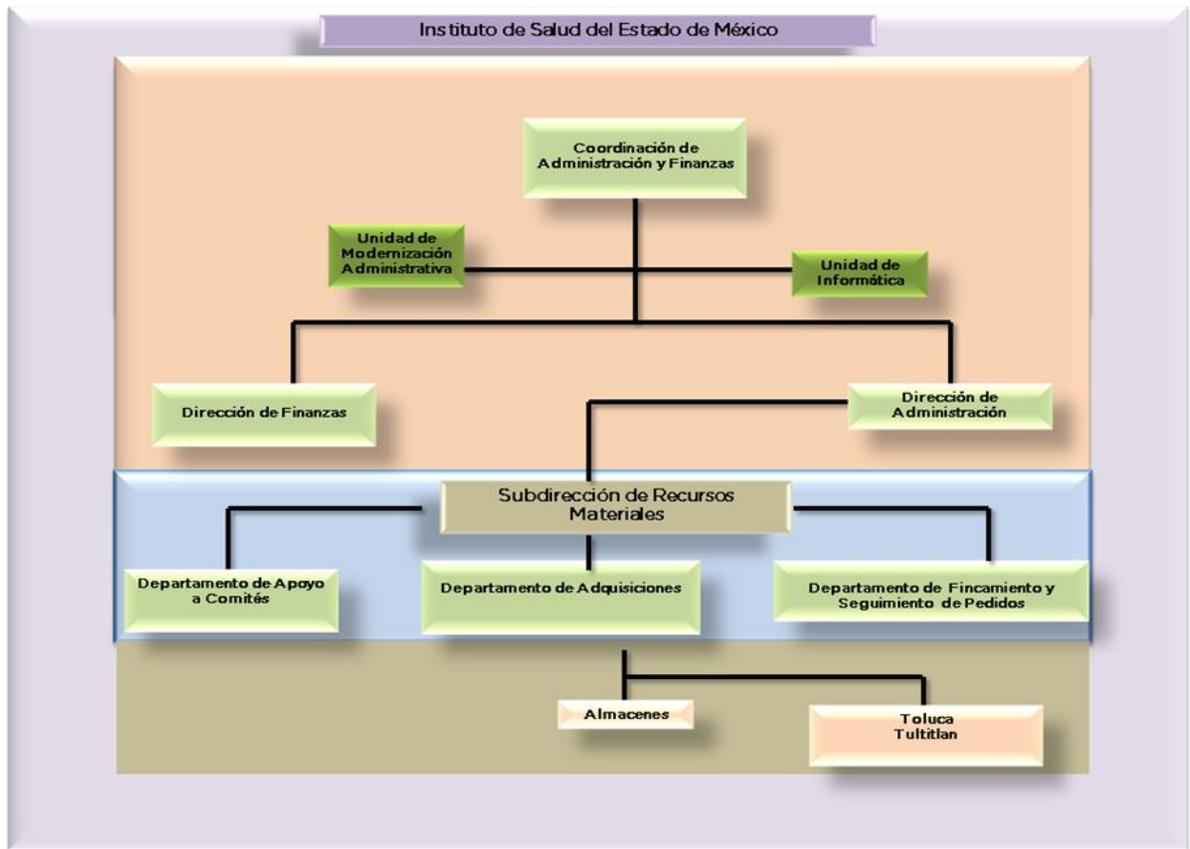
2. 3 Áreas que Intervienen en el Procedimiento Administrativo de Adquisiciones de Bienes y Contratación de Servicios del Instituto de Salud del Estado de México y sus Funciones.

Derivado del objetivo que tiene el Instituto de Salud del Estado de México y de acuerdo, al objeto de estudio del presente trabajo se abordaran las cinco áreas que intervienen en el proceso administrativo de adquisiciones, las cuales son:

1. Subdirección de Recursos Materiales
2. Departamento de Apoyo Comités
3. Departamento de Adquisiciones
4. Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos
5. Almacenes

En el siguiente organigrama se muestra la estructura de la **Subdirección de Recursos Materiales y de sus departamentos**, ya que están vinculados con el objeto de estudio del presente trabajo de investigación (Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México, 2014: s/p).

ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS MATERIALES



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

Subdirección de Recursos Materiales.

La Subdirección de Recursos Materiales, se encuentra adscrita a la Dirección de Administración, y entre sus funciones se encuentra realizar los procedimientos adquisitivos de bienes y contratación servicios, así como suministrarlos a las diferentes unidades administrativas y hospitalarias, llevar el control y almacenamiento de los mismos, vigilando el adecuado manejo de los bienes y servicios en las diferentes unidades del ISEM. Las funciones que realiza esta Subdirección relativas a las adquisiciones se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9
Funciones de la Subdirección de Recursos Materiales

| Subdirección de Recursos Materiales | |
|---|---|
| Objetivo | Funciones |
| <p>Coordinar las acciones para la adquisición, almacenamiento y suministro de bienes muebles, alimentos, equipo y materiales que requiere las unidades administrativas del Instituto para el logro de sus objetivos, a efecto de que puedan disponer de ellos en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requeridos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordinar la elaboración y ejecución del programa anual de adquisiciones del Instituto. ✓ Dirigir y controlar el proceso de adquisición de los insumos, bienes muebles, materiales y equipo que requieran las unidades aplicativas del Instituto para el desarrollo de sus funciones. ✓ Presentar al Comité de Adquisiciones y Servicios, las propuestas de adquisiciones para su dictamen y autorización correspondiente. ✓ Supervisar el cumplimiento de los contratos y convenios celebrados por el Instituto de Salud del Estado de México, en lo relacionado con la adquisición de bienes y servicios. ✓ Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

La Subdirección cuenta con cinco departamentos, tres de los cuales están involucrados en el proceso de adquisiciones, siendo estos: Departamento de Apoyo Comités, Departamento de Adquisiciones y el Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos, de los mismos en los cuadros siguientes se señalan sus objetivos y funciones principales.

Cuadro 10
Funciones del Departamento de Apoyo a Comités

| Departamento de Apoyo Comités | |
|--|--|
| Objetivo | Funciones |
| <p>El objetivo general del Departamento de Apoyo Comités es la de Coadyuvar con el Comité de Adquisiciones y Servicios, en el trámite de los asuntos derivados de sus funciones, en término de lo dispuesto en la legislación vigente en la materia.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborar las bases para los procesos de licitación pública conforme a los lineamientos y especificaciones técnicas solicitadas por la unidad aplicativa interesada en la adquisición de bienes o contratación de servicios y lineamientos administrativos avalados por el Comité de Adquisiciones y Servicios del Instituto. ✓ Proporcionar la información necesaria al Departamento de Adquisiciones para la elaboración de convocatorias para los procesos de licitación pública. ✓ Participar en los procesos de adquisición, en la modalidad de licitación pública que se realicen en el Instituto, colaborando con el Comité de Adquisiciones y Servicios, en la instrumentación de las actas que se deriven durante el desarrollo del procedimiento considerando las decisiones que determinen los integrantes del comité. ✓ Remitir a las unidades aplicativas interesadas en la adquisición de bienes o la contratación de servicios, la documentación técnica y muestras físicas que se reciban, para realizar la evaluación correspondiente. ✓ Elaborar los cuadros comparativos de ofertas, con base en las cotizaciones que han sido avaladas por el Comité de Adquisiciones y Servicios. ✓ Verificar la información de los cuadros comparativos de cotizaciones y el dictamen técnico emitido por la unidad administrativa |

| Departamento de Apoyo Comités | |
|--------------------------------------|--|
| Objetivo | Funciones |
| | <p>interesada en la adquisición de bienes o la contratación de servicios, a efecto que el Comité de Adquisiciones y Servicios emita el dictamen de adjudicación correspondiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Integrar los expedientes con la documentación generada en los procesos de licitación pública. ✓ Colaborar con el Secretario Ejecutivo del Comité de Adquisiciones y Servicios en la formulación de las invitaciones a los integrantes de este órgano colegiado, para la celebración de las sesiones correspondientes. ✓ Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

Cuadro 11
Funciones del Departamento de Adquisiciones

| Departamento de Adquisiciones | |
|---|---|
| Objetivo | Funciones |
| Es el área encargada de operar el Programa Anual de Adquisiciones, de coordinar la preparación de los requerimientos solicitados por las diferentes unidades del Instituto con el Comité de Adquisiciones y | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborar y dar a conocer a las áreas concentradoras los lineamientos y fechas de entrega de los requerimientos globales, que forman parte del programa anual de adquisiciones. ✓ Operar el programa anual de adquisiciones, de acuerdo a los requerimientos globales y especificaciones técnicas validados que emitan las áreas concentrado- ras. ✓ Recibir, archivar, controlar y custodiar la documentación técnica y económica requerida para la compra de insumos y contratación de |

| Departamento de Adquisiciones | |
|---|--|
| Objetivo | Funciones |
| <p>Servicios en los procesos de invitación restringida y adjudicación directa para la elaboración de actas.</p> <p>El objetivo general del Departamento de Adquisiciones, de acuerdo al Manual General de Organización del Instituto de Salud de Estado de México, es la de Operar el programa anual de adquisiciones, así como invitar a los oferentes a participar con sus cotizaciones en los procesos de invitación restringida, adjudicación, para la adquisición de insumos y contratación de servicios que requieran las unidades aplicativas.</p> | <p>servicios por invitación restringida, adjudicación directa y órdenes de compra que convoque el Instituto.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recibir y gestionar los requerimientos de las unidades aplicativas del Instituto, de conformidad con los programas y presupuestos autorizados. ✓ Convocar a los proveedores inscritos en el catálogo del Instituto y en el de la Administración Pública Federal y Estatal, cuyo giro se relacione con los materiales que requiera el organismo. ✓ Capturar las convocatorias de las licitaciones públicas en el sistema COMPRANET, de acuerdo a la información enviada por el Departamento de Apoyo a Comités. ✓ Recibir y controlar las muestras de materiales que presenten los oferentes, en los concursos por invitación restringida y adjudicación directa, enviando al Departamento de Almacén las muestras adjudicadas en los procesos de invitación restringida y adjudicación directa. ✓ Tramitar el alta ante el Departamento de Contabilidad de las empresas interesadas a incorporarse en el catálogo de proveedores del Instituto. ✓ Realizar la captura de los requerimientos en el Sistema de Red del Instituto, así como en el COMPRANET, convocando a las áreas concentradoras de los requerimientos para su revisión y validación de especificaciones técnicas, presentaciones y cantidades solicitadas. |

| Departamento de Adquisiciones | |
|--------------------------------------|---|
| Objetivo | Funciones |
| | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Asistir a los actos relacionados con los procesos de invitación restringida y adjudicación directa que lleve a cabo el Comité de Adquisiciones y Servicios. ✓ Enviar al Departamento de Finamiento y Seguimiento de Pedidos, los fallos de las invitaciones restringidas y adjudicaciones directas, con el propósito de que se realice el pedido correspondiente. ✓ Desarrollar las demás funciones inherentes el área de su competencia. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

Cuadro 12

Funciones del Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos

| Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos | |
|---|---|
| Objetivo | Funciones |
| Elaborar los contratos y fincar los pedidos para la adquisición de bienes y servicios, derivado de los procesos adquisitivos, a efecto de obtener los insumos requeridos para su eficiente y eficaz funcionamiento, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborar los contratos y convenios para la adquisición de bienes y contratación de servicios con apego a los acuerdos y fallos derivados de los procesos adquisitivos desarrollados por el Comité de Adquisiciones y Servicios. ✓ Elaborar y fincar los pedidos oficiales con base en los acuerdos de Comité y/o en los fallos de los procesos adquisitivos, señalando para tal efecto los derechos y obligaciones de los proveedores y del Instituto. ✓ Tramitar, con los proveedores y el representante las garantías que avalen los compromisos contraídos por ellos y aseguren los intereses del Instituto. |

| Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos | |
|---|---|
| Objetivo | Funciones |
| | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Enviar al Almacén Toluca los pedidos oficiales fincados para que dicho departamento los reciba conforme a éstos. ✓ Realizar el trámite correspondiente para la formalización de los contratos elaborados, hasta obtener el total de las firmas, de acuerdo a lo señalado por la ley en la materia. ✓ Recabar y enviar a la Subdirección de Tesorería y Contabilidad la documentación requerida para llevar a cabo el pago o, en su caso, los anticipos a que hubiere lugar a proveedores y/o prestadores de servicios, de conformidad con las condiciones pactadas en los contratos correspondientes. ✓ Detectar y comunicar a las instancias correspondientes del Instituto, así como a los proveedores y/o prestadores de servicios, el incumplimiento de las condiciones pactadas en los contratos. ✓ Aplica las sanciones que en derecho resulten procedentes a los proveedores y/o prestadores de servicio, derivados de los incumplimientos en que éstos incurran, salvo disposición en contrario y, en su caso, gestionar la aplicación de las mismas ante las instancias correspondientes, lo anterior con estricto apego a lo señalado en los contratos suscritos, así como a lo estipulado por la ley en la materia. ✓ Gestionar ante el órgano de control interno del Instituto la inclusión y/o exclusión de proveedores en el boletín de proveedores y empresas pendientes de solventar con el Gobierno del Estado de México. |

| Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos | |
|--|--|
| Objetivo | Funciones |
| | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos la efectividad de las garantías derivadas de incumplimientos o mala calidad de los bienes y/o servicios suministrados por los proveedores y/o prestadores de servicios. ✓ Verificar, para el caso de bienes, que los proveedores realicen la entrega de bienes en las condiciones pactadas en los contratos, así como realizar las reclamaciones correspondientes en el caso de que dichos bienes presenten problemas por mala calidad. ✓ Realizar el seguimiento a las actas de incumplimiento turnadas por las áreas usuarias de los servicios, o bien, por las áreas encargadas de vigilar la prestación de dichos servicios, hasta exonerar al prestador de servicio, o bien, hasta aplicar las sanciones que en derecho resulten procedentes. ✓ Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

Por otra parte es importante señalar las áreas de almacenes son fundamentales, toda vez que reciben, verifican y resguardan los materiales que entregan los proveedores, de acuerdo a las muestras adjudicadas, asimismo suministra los materiales, bienes e insumos a las diferentes unidades del Instituto, en este sentido se cuenta con dos almacenes cuyo objetivo y funciones son los siguientes .

Cuadro 13
Funciones de Almacenes

| Almacenes Toluca y Tultitlán | |
|---|---|
| Objetivo | Funciones |
| <p>Establecer y operar el sistema de control de inventarios a través de la recepción, guarda, conservación y suministro de bienes a las unidades aplicativas del Instituto.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Preparar de acuerdo a lo autorizado por el Departamento de Control del Abasto el suministro de materiales a las diferentes unidades administrativas y aplicativas del Instituto, mediante la definición de rutas de entrega. ✓ Planear y realizar los inventarios necesarios, preparando la documentación requerida, de acuerdo con los lineamientos normativos vigentes. ✓ Recibir, verificar y resguardar los materiales que sean entregados por los proveedores, de acuerdo a las muestras adjudicadas. ✓ Operar y controlar los requisitos para el sistema de control de inventarios en lo concerniente a la entrada y salida de materiales. ✓ Llevar a cabo un efectivo control del sistema de almacenes, a efecto de evitar que los bienes no se deterioren físicamente. ✓ Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM)

2. 4 Marco Legal.

Los actos de la Administración Pública tienen un fundamento legal y la normatividad aplicable en materia estatal al proceso de adquisiciones en el ISEM se fundamenta en ocho normas, siendo estas:

- ❖ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- ❖ Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México.
- ❖ Reglamento de Salud del Estado de México.
- ❖ Reglamento Interno del Instituto de Salud del Estado de México.
- ❖ Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.
- ❖ Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.
- ❖ Acuerdo por el que se establecen las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Esta legislación será abordada de manera muy general en los siguientes apartados, mencionando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud, normatividad federal que se considera ser comentada.

2. 4. 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el presente ordenamiento es una de las bases constitucionales de los contratos públicos en su artículo 134 nos habla que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014: sp).

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.

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

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

Como puede deducirse el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la racionalidad y buen uso de recursos que son destinados para la compra de bienes y servicios, mismos que se ejercerán mediante licitación pública para dar mayor transparencia al ejercicio de los recursos y adjudicar a las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Salvo que, conforme a la normatividad, dichas adjudicaciones puedan realizarse a través de los supuestos de excepción a la licitación pública, con base en los montos de adjudicación autorizados en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente.

En seguida se hace referencia a la Ley General de Salud, relativa al tema del derecho a la protección a la salud que tiene toda persona.

2. 4. 2 Ley General de Salud.

Esta Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el

acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social (Artículo 1º).

El Artículo 13, refiere la competencia entre la Federación y las Entidades federativas en materia de salubridad general, al respecto señala lo siguiente:

- I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general.
- II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática;
- III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan;
- VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Por otra parte establece que las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo (Artículo 18) (Ley General de Salud, 2014: sp).

En esencia, la Ley General de Salud es la que regula y reglamenta lo relacionado con los servicios de salud, asimismo da derecho de protección de salud a la sociedad en general.

2. 4. 3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El espíritu de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, es la de vigilar el adecuado cumplimiento del uso y destino de los recursos que son asignados para la adquisición de bienes y contratación de servicios para el Estado o para los municipios, para ello establece que las compras se deben de llevar a cabo mediante licitaciones públicas que son las que dan mayor transparencia y legalidad a un proceso adquisitivo, esto por ser un acto público.

Salvo que, conforme a la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, dichas adjudicaciones puedan realizarse a través de los supuestos de excepción a la licitación pública, ya sea por adjudicación directa o invitación restringida; con base en los montos de adjudicación autorizados en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2014: s/p).

2. 4. 4 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

De la Secretaría de Salud depende el Instituto de Salud del Estado de México, se analizarán sus funciones y atribuciones de la Secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Dicha ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado. De este ordenamiento tomaremos únicamente los artículos 25 y 26 relativos a algunas funciones que conciernen a la Secretaría de Salud y en la que se encuentra inmerso nuestro objeto de estudio.

En este sentido esta Ley establece que la Secretaría de Salud es la dependencia encargada de conducir la política estatal en materia de salud en los términos de la legislación aplicable (Artículos 25).

El artículo 26 señala entre otras funciones de esta Secretaría las siguientes:

- Ejercer las atribuciones que en materia de salud le correspondan al titular del Ejecutivo Estatal, de acuerdo a la Ley General de Salud, la Ley de Salud del Estado de México, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables;
- Conducir la política estatal en materia de salud, en los términos de la Ley de Salud del Estado de México y demás disposiciones aplicables, de conformidad con el Sistema Nacional de Salud;
- Verificar el cumplimiento de las normas establecidas para la prestación de servicios de salud, por parte de los sectores público, social y privado en el Estado, vigilando que se aplique el cuadro básico de insumos para la salud;
- Adquirir, con sujeción a las bases y procedimientos relativos, el equipo instrumental médico que requieran las unidades aplicativas, así como contratar, en su caso, los servicios para su reparación y mantenimiento, observando las disposiciones en la materia (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 2014: sp).

Así la Secretaría de Salud, es la encargada a través de sus unidades administrativas de adquirir los bienes y contratar servicios que necesiten las unidades aplicativas médicas y administrativas para el desarrollo de sus funciones.

Ahora bien, el Código Administrativo de Estado de México tiene como función la de regular los actos y procedimientos que dicten y ejecuten las autoridades en diversa materias, entre las cuales se encuentra el de la Salud, misma que está regulada por el Libro Segundo que se menciona a continuación.

2. 4. 5 Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

Hay que hacer notar que este ordenamiento es de gran importancia, toda vez que establece las bases para regular los actos de las autoridades en la materia de salud a fin de que los servicios públicos de salud estén al alcance de todos con calidad y de forma oportuna, contribuyendo a la salud de la población, además considera todo lo relacionado al Sistema Estatal de salud, su constitución, sus objetivos y atribuciones.

Actualmente la Secretaría de Salud del Estado de México, ejercerá las atribuciones que en materia de salud le correspondan al titular del Ejecutivo Estatal de acuerdo a la Ley General de Salud, el presente Código, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Asimismo, en materia de salubridad general compete a la Secretaría de Salud, ejercer conforme a lo dispuesto en este Libro, las atribuciones correspondientes en materia de salubridad local y el ejercicio de las atribuciones anteriores corresponde también al Instituto de Salud.

El Libro Segundo tiene por objeto regular los servicios públicos de salud que presta el Estado y de garantizar el derecho de salud de la población.

La Secretaria de Salud tendrá a su cargo la regulación de los servicios de salud y el Instituto de Salud del Estado de México estará encargado de la operación de los mismos (Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México, 2014: sp).

2. 4. 6 Reglamento de Salud del Estado de México.

Existe un Reglamento de Salud del Estado de México, cuyo propósito central es proveer en la esfera administrativa el cumplimiento del Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

La Secretaría y el Instituto, promoverán la participación, en el Sistema Estatal de Salud, de los prestadores de servicios de salud de los sectores

público, social y privado. Asimismo, fomentarán la coordinación con los proveedores de insumos para la salud, a fin de racionalizar y procurar la disponibilidad de éstos.

Para la organización y administración de los servicios de salud, se definirán criterios de distribución de universos de usuarios, de regionalización y de escalonamiento de los servicios, de generalización de cobertura y colaboración interinstitucional.

Los usuarios tendrán derecho a obtener prestaciones de salud, oportunas, seguras y de calidad idónea, y a recibir atención ética y responsable, así como trato respetuoso y digno de los profesionales, técnicos y auxiliares.” (Reglamento de Salud del Estado de México, 2014: sp)

2. 4. 7 Reglamento Interno del Instituto de Salud del Estado de México.

El Instituto de Salud del Estado México tiene su propio reglamento interno, cuyo propósito central es regular la organización y el funcionamiento del mismo. Este ordenamiento refiere que el Instituto tendrá a su cargo el despacho de los asuntos que le confiere el Código Administrativo del Estado de México y ejercerá las demás atribuciones establecidas en otros ordenamientos aplicables.

“El Instituto auxiliará a la Secretaría de Salud del Estado de México en el estudio, planeación y despacho de los asuntos que correspondan a esa dependencia, de igual manera se sujetará a lo dispuesto por el Código, por la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México y su reglamento, y lo que establezca otros ordenamientos aplicables.” (Reglamento Interno del Instituto de Salud del Estado de México, 2014: sp)

El reglamento establece que el Instituto contará con las demás unidades administrativas que le sean autorizadas, cuyas funciones y líneas de autoridad se establecerán en el Manual General de Organización; asimismo contará con los servidores públicos necesarios para el cumplimiento de sus

atribuciones, de acuerdo con la normatividad aplicable, estructura orgánica y presupuesto de egresos respectivo.

2. 4. 8 Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.

Este ordenamiento es de gran importancia para la Administración Pública, toda vez que en su estructura están normados todos los actos de los procedimientos adquisitivos, la integración del Comité de Adquisiciones y Servicios, y lo referente a los contratos.

El objetivo principal de esta Ley es regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, y la contratación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen los organismos auxiliares.

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios en sus artículos 26 y 27 establece que las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se adjudicaran a través de licitación pública o mediante excepciones de invitación restringida o adjudicación directa. (Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014: sp)

2. 4. 9 Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.

En relación a este ordenamiento podemos decir que, tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, y la contratación de servicios.

Además establece las funciones de los siguientes Comités:

- Comité de Adquisiciones y Servicios
- Comité de Arrendamientos, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones.

(Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014: sp)

2.4.10 Acuerdo por el que se establecen las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México.

En este ordenamiento se establecen las políticas, bases y lineamientos que deberán observar de manera obligatoria las dependencias, organismos auxiliares y tribunales administrativos del Poder Ejecutivo Estatal, comúnmente conocidas como POBALINES, son de gran utilidad para las convocantes y las unidades administrativas solicitantes de bienes o contratación de servicios dentro de la administración pública toda vez que disponen lo siguiente:

Las solicitudes deberán ser validadas por los titulares de las unidades administrativas usuarias y de la coordinación administrativa respectiva, o su equivalente.

Se señala que las áreas de administración serán responsables de verificar, en forma previa a su tramitación, que los requerimientos de bienes y servicios cuenten con disponibilidad presupuestal (POBALIN-057).

Dispone que para la adquisición de los bienes y servicios, las unidades administrativas usuarias deberán obtener los dictámenes técnicos, en forma previa a su tramitación para lo siguiente:

- Vehículos, tecnología y equipo de seguridad: Dictamen técnico de la Secretaría de Seguridad Ciudadana o Procuraduría General de Justicia del Estado de México;
- Equipo para telecomunicaciones: Dictamen técnico de la Dirección General del Sistema Estatal de Informática;

- Equipo de cómputo, software y servicios relacionados con éstos: Dictamen técnico de la Dirección General del Sistema Estatal de Informática;
- Mobiliario y equipo de administración, maquinaria y equipo agropecuario e industrial y vehículos y equipo de transporte: Dictamen técnico de la Dirección General;
- Impresión y encuadernación de publicaciones oficiales: Dictamen técnico del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, de la Secretaría de Educación;
- Bienes diferentes a formatos y papelería impresa que utilicen la imagen institucional: Dictamen técnico de la Coordinación General de Comunicación Social;
- Bienes que contengan información geográfica, estadística y catastral: Dictamen técnico del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; y
- Equipo, instrumental y mobiliario médico y equipo auxiliar de diagnóstico: Dictamen técnico de la Coordinación de Hospitales de Alta Especialidad, de la Secretaría de Salud. (Acuerdo por el que se establecen las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México, 2014: sp)

2.5 La Contratación Pública y Contratos Administrativos.

El Estado hoy en día recurre a actos jurídicos de diversa índole para solicitar el apoyo de los particulares para atender las demandas de servicios públicos y otros satisfactores que requiere la sociedad, por lo que adquiere bienes, equipos de oficina, vehículos, insumos, medicinas, alimentos, ropa, etc., y para ese efecto puede aprovechar la vía contractual.

De esta manera los particulares, y en forma coordinada las entidades públicas, ayudan a la satisfacción de necesidades colectivas, al mismo tiempo que se estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan los derechos de los particulares con los pertenecientes a la sociedad, lográndose una mayor colaboración entre las entidades públicas (federación, entidades federativas y municipios) con lo cual se fortalece el federalismo mexicano.

El contrato que celebra el gobierno en sus tres poderes, es un pacto o convenio entre los contratantes, sobre una cosa, actividad, materia o servicio determinado, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas. En otras palabras es un acuerdo de voluntades que crea obligaciones y derechos para las partes contratantes, para realizar un objeto específico, y cuyo cumplimiento debe estar ajustado al principio de legalidad, y en particular en beneficio del pueblo.

De acuerdo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la celebración de los contratos administrativos, generalmente está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina licitación.

Con respecto a los contratos del Estado (contratos administrativos), están regidos predominantemente por el derecho administrativo y con un régimen jurídico único. Estrictamente hablando son de derecho público, sometidos a las reglas respectivas.

Contratos Administrativos:

“Son aquellos que se encuentran estipulados en preceptos jurídicos de derecho administrativo, y que por su naturaleza jurídica constituyen el acuerdo de voluntades celebrado entre la administración pública y un particular, y cuya finalidad va enfocada a la atención de necesidades

sociales, ya sea prestando servicios o cubriendo alguna otra demanda colectiva, quedando sujeto al control y regulación del propio Estado”. Sánchez (2005: 162)

Para Sánchez este tipo de contrato es un acto jurídico bilateral realizado entre la Administración Pública y un particular u otra entidad pública, con el propósito de prestar servicios públicos, obra pública o cualquier otra necesidad del Estado, generando derechos y obligaciones entre las partes contratantes (Sánchez, 2005: 162-163)

Mediante la firma de dicho acto jurídico encontramos una forma práctica de colaboración voluntaria de los particulares, o entre entidades públicas para atender las demandas o necesidades de la sociedad, y en la actualidad en las tres esferas de gobierno, es fundamental la existencia de partidas presupuestales que año con año se definan para cubrir el gasto público relacionado con los contratos administrativos.

Para Nava (1985: 294) el contrato administrativo, “es aquel acto jurídico que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestión y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público, Es posible que el contrato administrativo tenga como partes contratantes a dos órganos de la administración, aunque en la práctica administrativa se prefiere hablar de convenios administrativos. Nada impide también, que en estos últimos las partes sean la administración y los particulares”

A su vez, Delgadillo (1986: 195) define a los contratos administrativos, como “Aquellos que celebra la administración pública de acuerdo a las normas de derecho público que establecen las bases y efectos de su realización, con formas predeterminadas y con características particulares en cuanto a su celebración, interpretación, ejecución y extinción”.

Acorde con Serra (2008: 637), “El contrato administrativo es un acuerdo de voluntades celebrado por una parte, por la administración pública y por la otra por personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o

extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado”.

Acosta argumenta: “Formalmente será contrato administrativo aquél en el cuál una de las partes sea el Estado, a través de un órgano de la administración Pública o de los organismos descentralizados, desconcentrados o sociedades mercantiles del Estado. Materialmente, según el criterio objetivo o intrínseco, el contrato administrativo se configura cuando el Estado acuerda con los particulares realizar una actividad de interés general, verbigracia, contrato de obra pública para construir una carretera. Este criterio objetivo indica que será contrato administrativo: aquel cuyo objetivo vaya íntimamente relacionado con la actividad de la administración pública o con el mismo se satisfaga el interés general” (Acosta, citado por Sánchez, 2005: 164)

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, faculta a la administración pública para que convoque a los mejores postores que tengan la capacidad financiera, técnica, administrativa y la honestidad necesaria para concursar en procedimientos adquisitivos; asimismo en forma unilateral el Estado debe establecer o especificar los requisitos, la fijación de garantías al contratante para establecer la eficacia del contrato y los intereses públicos.

Cuadro 14
Diferencias entre contratos administrativos y civiles.

| CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | CONTRATOS PRIVADOS O CIVILES |
|---|---|
| En este tipo de contratos está por encima el interés social y su objeto son los servicios públicos. | La voluntad de las partes es la ley suprema y su objeto los intereses particulares. |
| Desigualdad entre Estado y contratante. | Se da la igualdad de las partes. |

| CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | CONTRATOS PRIVADOS O CIVILES |
|---|--|
| Se dan las cláusulas exorbitantes. | Las cláusulas son las que corresponden de manera natural al tipo de contrato. |
| En estos interviene la jurisdicción especial, ya sean tribunales administrativos, si los hay, o en propia sede administrativa, según los trámites establecidos por la ley o lo estipulado en el contrato mismo. | La jurisdicción para dirimir controversias recae en los tribunales ordinarios. |

FUENTE: Elaboración propia con base a diversas concepciones de contratos administrativos y civiles.

Elementos del Contrato Administrativo.

Para que se den los caracteres distintivos de un contrato administrativo deben concurrir los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.

Sánchez (2005:165) considera como elementos del contrato administrativo a los siguientes: a) los sujetos; b) la manifestación de voluntad; c) el objeto; d) la forma; el régimen jurídico; y la finalidad.

- a) Los sujetos, por un lado se encuentra a la dependencia u órgano de la administración pública que realiza el contrato administrativo, haciendo uso de sus facultades o competencia legal, y por el otro, el particular, que presta un servicio público, que cumple con una tarea específica del Estado, por lo que debe tener la capacidad legal de ejercicio para poder contratar. De tal manera que el primero se le conoce como sujeto activo, y el segundo como sujeto pasivo. También dentro de los sujetos quedan encuadradas entidades públicas que intervienen en la celebración de un contrato administrativo.

- b) La manifestación de voluntad, que representa el deseo o la actuación de las partes contratantes para obligarse, lo cual debe hacerse con libertad, razonamiento, entereza, legalidad y eficiencia, sin presión de ninguna especie, sin que medie error, dolo, violencia o intimidación, y ello debe cumplirse por escrito y siguiendo las formalidades que marca la ley para que sea válido y eficaz el contrato.

- c) El objeto, es el propósito, el motivo a las circunstancias que dieron origen a la celebración del contrato administrativo, generador de derechos y obligaciones para los contratantes, como puede ser la prestación de un servicio público, la venta de bienes e insumos o maquinaria al Estado, la atención de otra necesidad colectiva, es decir el objeto es la prestación buscada por las partes, cuyo contenido es un dar, un hacer, o el cumplimiento de una función pública.

- d) La forma, es la materialización del contrato, la que por regla general debe ser por escrito, fundado y motivado, y suscrito por autoridad competente, así como por el particular que cuenten con la capacidad de ejercicio para obligarse. La forma comprende el procedimiento legal que la administración está obligada a realizar, y el contratante a cumplir o satisfacer, y que consiste en la preparación del contrato mediante el procedimiento de licitación, en donde existe la convocatoria, su publicación, la junta de aclaraciones, la junta de apertura de sobres que contienen sus proposiciones, el dictamen de las propuestas, el fallo y la adjudicación, así como la firma del contrato, se debe cuidar todo lo concerniente a la fundamentación y motivación de las cláusulas del contrato para definir derechos y obligaciones de los contratantes.

- e) El régimen jurídico. Es de derecho público y está constituido por diversos ordenamientos encuadrados dentro de los derechos constitucional y administrativo, así como a diversas leyes sobre

adquisiciones, enajenaciones, suministros y prestación de servicios de los Estados.

- f) La finalidad, es la satisfacción del interés general, la causa por la cual se han instituido y se suscriben los contratos administrativos, ante los reclamos o demandas del pueblo, es la razón de ser de toda función pública, dentro de la cual quedan comprendidos tales actos administrativos.

Las instituciones públicas de salud ocupan un lugar primordial en la atención a la salud, en razón de lo cual se debe garantizar su crecimiento y su fortalecimiento, para ello es importante que estas cuenten con los recursos económicos suficientes, administrarlos de forma eficiente y transparente, a fin de garantizar con calidad humana y técnica la oportunidad de éstos.

Hay que destacar que la sociedad demanda satisfacer sus necesidades, y esta institución que es el Estado ofrece respuestas, bienes y servicios.

Este progresivo e importante incremento de las actuaciones del Estado provoca que la administración pública necesite utilizar, cada vez más, la contratación con particulares para hacer frente a la realización de determinados servicios.

2.6 Procedimientos de Adquisición.

Los procedimientos de adquisición que contempla la normatividad estatal vigente son de gran importancia para adquirir los bienes y contratar servicios que requieren las unidades administrativas de las entidades públicas los cuales son los siguientes:

Cuadro 15
Modalidad de procedimientos adquisitivos

| |
|--|
| Licitación Pública |
| Invitación Restringida |
| Adjudicación Directa derivada de una Invitación Restringida |
| Adjudicación Directa por excepción |
| Adjudicación Directa a través de Contratos Pedido. |

FUENTE: Elaboración propia con base a la Ley de Contratación Pública del Estado de México y su reglamento.

Licitación Pública.

En este punto estudiaremos el procedimiento de licitación pública, por lo que determinaremos su definición.

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios define la Licitación Pública como la modalidad de adquisición de bienes y contratación de servicios, mediante convocatoria pública que realicen la Secretaría, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios, por el que se aseguran las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. (Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014: sp)

Al respecto Fernández, en su obra Derecho Administrativo Contratos, refiere que: "...la licitación pública viene a ser una etapa procedimental preliminar a la del contrato, por lo que licitación y contrato son, dentro del

procedimiento de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimiento independiente...” (Fernández, 2003:171).

Sayagués al referirse a la licitación menciona que “Es un procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas; consistente en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación), con lo cual el contrato queda perfeccionado; y todo procedimiento se funda, para alcanzar la finalidad buscada, en los principios de igualdad de los licitantes y cumplimiento estricto del pliego de condiciones” (Sayagués, 2005:53).

La licitación pública es una serie de actos o fases administrativas y actos del particular que realizan armónicamente unos con otros, al amparo de los principios de: economía, eficacia, imparcialidad, honradez, igualdad, equidad, libertad, publicidad y transparencia. Su naturaleza es administrativa, su fin permiten al Estado garantizar las mejores condiciones para que lleve a cabo la adquisición de bienes o contratación de servicios que le permitan cumplir con su objetivo en la satisfacción de necesidades sociales.

Los principios esenciales de la licitación son:

- 1) Libre Concurrencia. Que se entiende que toda persona que llene los requisitos, puede presentarse y emitir su oferta para la Licitación,
- 2) Igualdad entre los Ofertantes. La Administración debe valorar a cada uno de los oferentes de la misma forma y tratarlos en igualdad de condiciones.

Los objetivos que son primordiales en la licitación pública son:

- 1) Elegir al contratante

- 2) La consolidación de una negociación que garantice al Estado las mejores condiciones.

Las licitaciones públicas se clasifican por su origen en:

- 1) Nacionales. Aquellas en las que únicamente pueden participar personas de nacionalidad mexicana.
- 2) Internacionales. Aquellas en las que puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

La licitación pública, conforme a los medios que se utilicen, podrá ser:

- Presencial, en la cual los licitantes exclusivamente podrán presentar sus propuestas en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de propuestas, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación, mediante el uso del servicio postal.

Bajo esta modalidad, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y la apertura de propuestas se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes.

- Electrónica, en la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de COMPRAMEX, se utilizarán medios de identificación electrónica, las comunicaciones producirán los efectos que señala la Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México.

Bajo esta modalidad, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación, la apertura de propuestas y el acto de fallo sólo se realizarán a través de COMPRAMEX y sin la presencia de los licitantes en dichos actos.

- Mixta, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, en

el acto de presentación y en la apertura de propuestas, y el acto de fallo.

Por otra parte existen casos de excepción como lo es la invitación restringida, la adjudicación directa y contrato pedido, los cuales determinaremos a continuación.

Invitación Restringida.

En el procedimiento de invitación restringida se deberá observar lo siguiente:

Cuando se hubiere declarado desierto un procedimiento de licitación, o el importe de la operación no exceda de los montos establecidos por el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México del ejercicio correspondiente, realizarán un procedimiento de invitación restringida.

La Secretaría, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos se abstendrán de fraccionar el importe de las operaciones, con el propósito de quedar comprendidos en este supuesto de excepción.

El procedimiento comprende la invitación a tres personas cuando menos, que serán seleccionadas de entre las que se inscriban en el catálogo de proveedores cuando exista el número de proveedores referidos y se desarrollará en los términos de la licitación pública, a excepción de la publicación de la convocatoria y se declarará desierto, cuando no se presente propuesta alguna que cumpla con los requisitos establecidos en las bases.

Adjudicación Directa derivada de una Invitación Restringida declarada desierta.

Cuando se hubiere declarado desierto un procedimiento de invitación restringida, realizarán un procedimiento de adjudicación directa, que comprende la invitación a tres personas cuando menos, que serán

seleccionadas de entre las que se inscriban en el catálogo de proveedores cuando exista el número de proveedores referidos, y se declarará desierto, cuando no se presente propuesta alguna que cumpla con los requisitos establecidos en las bases.

Adjudicación directa por excepción.

Al procedimiento de licitación pública para la adquisición de bienes o la contratación de servicios en el que la convocante, designa al proveedor de bienes o prestador del servicio, con base en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Es el procedimiento por el cual el estado elige directamente a la empresa. Es la forma por la que una institución contrata directamente con una persona física o jurídica colectiva sólo manteniendo los criterios de competencia y tomando en cuenta las condiciones y especificaciones técnicas previamente definidas.

A Diferencia de las otras formas de contratación, en ésta puede no establecerse límite en los montos por lo extraordinario de las causas que motivan y justifican contratar por esta vía.

Contratos pedido.

Son aquellos instrumentos que permiten adquirir bienes o contratar servicios por una cantidad que no exceda el monto establecido en presupuesto de egresos. Las áreas de administración serán responsables de revisar e integrar la documentación comprobatoria las adjudicaciones directas y de los contratos pedidos, para la afectación del gasto en el presupuesto correspondiente.

Para los procedimientos de adjudicación directa cuyo importe de la operación no rebase los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado en el ejercicio correspondiente y, cuyo importe sea

superior al monto determinado para el fondo fijo de caja; se deberá celebrar contrato pedido.

El importe anual de las adquisiciones que se realicen en forma directa a través de contrato pedido, no podrá exceder el 20% del presupuesto autorizado a las unidades administrativas, para los capítulos de gasto 2000, 3000 y 5000.

2.7 Comité de Adquisiciones y Servicios.

El Comité es un órgano colegiado con facultades de opinión, que tiene por objeto auxiliar a la Secretaría, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios, en la preparación y substanciación de los procedimientos de adquisiciones, servicios, arrendamientos y enajenaciones (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:3).

En el Instituto de Salud de Estado de México existe un manual de integración y operación del Comité de Adquisiciones y Servicios, el cual establece su integración de la siguiente manera:

1. El Titular de la Coordinación de Administración y Finanzas, quien fungirá como Presidente.
2. Un Representante de la Dirección de Finanzas como Vocal.
3. Un Representante de la Unidad Administrativa requirente en la adquisición de los bienes o contratación de los servicios como Vocal.
4. Un Representante de la Unidad de Asuntos Jurídicos como Vocal.
5. El Representante del Órgano de Control Interno, como Vocal
6. Un Secretario Ejecutivo que será designado por el Presidente.

Los integrantes del Comité tendrán derecho a voz y voto a excepción de los indicados en los numerales 5 y 6, quienes solo participarán con voz, debiendo fundamentar y motivar el sentido de su opinión, a efecto de que sea incluida en el acta correspondiente. En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad (Manual de integración y operación del Comité de

Adquisiciones y Servicios del Instituto de Salud del Estado de México, 2014:13)

Por otra parte, refiere las funciones que le compete al comité, entre las cuales se encuentra el dictaminar las adjudicaciones que se realizan en las modalidades de licitación pública, invitación restringida, adjudicación directa derivada de una invitación restringida y adjudicación directa por alguna de las excepciones previstas en la normatividad.

2. 8 Las fases del procedimiento de Licitación Pública en el ISEM.

El procedimiento de licitación pública comprende diez etapas, las cuales son las siguientes:

1) Publicación de la convocatoria.

La convocatoria es el documento por el que la convocante llama a participar en un procedimiento de Licitación Pública a personas físicas o morales solventes con interés y capacidad para presentar propuestas.

La Coordinación de Administración y Finanzas, a través de la Subdirección de Recursos Materiales y sus departamentos, así como la Unidad de Comunicación Social, son los responsables de la elaboración, revisión, validación, autorización y publicación de convocatoria.

El proceso de Licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria, y de acuerdo a lo que refiere el artículo 33 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, estas podrán referirse a la celebración de una o más licitaciones públicas; se publicarán por una sola vez, cuando menos en uno de los diarios de mayor circulación en la capital del Estado y en uno de los diarios de mayor circulación nacional, así como a través del COMPRAMEX (Sistema Electrónico de Contratación Pública del Estado de México), y contendrán:

- El nombre de la convocante.

- La descripción genérica de los bienes o servicios objeto de la licitación, así como la descripción específica de por los menos cinco partidas o conceptos de mayor monto, de ser el caso.
- La indicación de si la licitación es nacional o internacional, así como que las propuestas deberá presentarse en idioma español.
- El origen de los recursos.
- El lugar y plazo de entrega, así como las condiciones de pago.
- La indicación de los lugares, fechas, horarios y medios electrónicos en que los interesados podrán obtener las bases de licitación y, en su caso, el costo, forma de pago y si la licitación será presencial, electrónica o mixta.
- La fecha, hora y lugar de la o las juntas aclaratorias, en su caso.
- La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación, apertura y evaluación de propuestas, dictamen y fallo.
- En el caso de contratos abiertos, las cantidades y plazos mínimos y máximos.
- La indicación de las personas que estén impedidas a participar, conforme a las disposiciones de esta Ley.
- La garantía que deberá otorgarse para asegurar la seriedad de la postura, tratándose de subasta.
- En su caso, la garantía de defectos o vicios ocultos de los bienes según lo determine la convocante, debiendo justificar dicho requisito.
- Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las propuestas y adjudicación de los contratos.
- La justificación para no aceptar proposiciones conjuntas.
- Los demás requisitos generales que deberán cumplir los interesados, según las características y magnitud de los bienes y servicios.
- En la convocatoria deberá especificarse si en la licitación aplicará la modalidad de subasta inversa.
- La Secretaría de la Contraloría hará pública la información referente a los procedimientos de adquisición, a través de su portal de internet. (Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014: 15).

2) Venta de bases.

Las bases es un documento público expedido unilateralmente por la convocante, donde se establece el objeto, alcance, requisitos, condiciones comerciales y económicas del procedimiento para la adquisición de bienes y la contratación de servicios. La Subdirección de Tesorería y Contabilidad tiene a su cargo la venta de bases y la expedición del comprobante de pago de bases.

La venta de bases tendrán un costo de recuperación, iniciara a partir del día de publicación de la convocatoria y concluirá el día hábil anterior al día de la celebración de la junta de aclaraciones.

Cuando no se celebre junta de aclaraciones, la venta de bases concluirá el día hábil anterior a la celebración del acto de presentación y apertura de ofertas. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:13,14 y 15)

3) Visita en su caso, al sitio donde se vayan a suministrar los bienes o a prestar los servicios.

Es el acto de visita del oferente interesado en participar al sitio, donde la unidad administrativa solicitante refiere las condiciones comerciales y económicas, así como lo requerido, a fin de valorar si es solvente para poder ofertar en el procedimiento adquisitivo. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:13)

4) Junta de aclaraciones.

Es el acto que celebra por una parte el servidor público designado por la convocante y por la otra los proveedores interesados en participar en el proceso adquisitivo y tiene por objeto aclarar a los interesados, los aspectos y lineamientos establecidos en la convocatoria y bases, a fin de que les quede claro lo que se requiere en las bases.

La junta de aclaraciones deberá realizarse tres días hábiles antes de la celebración del acto de presentación y apertura de propuestas.

El servidor público que designe la convocante, será responsable del desarrollo de la junta de aclaraciones. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:16)

5) Acto de presentación y apertura de propuestas.

Es el acto que celebra el servidor público designado por la convocante y por la otra los oferentes interesados en el proceso adquisitivo, presentando sus propuestas para que sean abiertas, evaluadas cuantitativamente y cualitativamente por las áreas competentes y proceder a la adjudicación de bienes o servicios.

Este acto será dirigido por el servidor público designado por la convocante, siguiendo este orden: la declaratoria de inicio del acto, lectura del registro de asistencia al acto, declaratoria de asistencia del número de licitantes, presentación de propuestas técnicas y económicas, apertura de propuestas técnicas, revisión cuantitativa de propuestas técnicas, declaratoria de aceptación o desechamiento de propuestas técnicas, apertura de propuestas económicas, revisión cuantitativa de las propuestas económicas, declaratoria de aceptación o desechamiento de propuestas económicas, en su caso lugar, fecha y hora para realizar el procedimiento de contraoferta, o para la subasta inversa electrónica; y lugar, fecha y hora para la comunicación del fallo.

Los actos referidos deberán documentarse en el acta correspondiente y publicarse en el sistema COMPRAMEX. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:17)

6) Análisis y evaluación de propuestas.

Es el análisis y evaluación cualitativa de propuestas técnicas y económicas realizado por el Comité verificando que en todos los casos, estas cumplan con los requisitos y lineamientos establecidos en las bases.

En caso de que las propuestas económicas que resulten solventes técnica y económicamente, no sean convenientes en términos de precio para los intereses de la convocante, el servidor público designado por la convocante lo hará del conocimiento de los licitantes a fin de que por escrito y por separado, reduzcan los precios de sus propuestas. Para tal efecto, se les comunicara el precio de mercado y se les concederá un término para que presenten una nueva propuesta económica que este dentro del precio del estudio de mercado, en caso contrario se procederá a declarar desierta la licitación. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:18)

7) Dictamen de adjudicación.

Es el documento resultante del análisis y evaluación de las propuestas, mediante la verificación del cumplimiento de la información y de la documentación solicitada en las bases de la licitación y conforme al criterio establecidas en las mismas, por parte del Comité de Adquisiciones y Servicios. Una vez efectuado el análisis cualitativo de las propuestas presentadas, emitirá el dictamen de adjudicación a favor del oferente u oferentes que reúnan los requisitos administrativos, financieros, legales y técnicos requeridos por la convocante; garantizando en todo momento la obtención de las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El dictamen de adjudicación servirá de base para el fallo, de conformidad con el análisis y la evaluación de propuestas.

Realizando una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de propuestas, invocando las razones y el fundamento de su desechamiento o descalificación, así como el señalamiento de las que han sido aceptadas y la adjudicación se efectuará a favor del licitante que de entre los participantes reúna los requisitos solicitados en las bases y haya ofrecido las mejores condiciones para la convocante. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:18 y19)

8) Fallo de adjudicación

Es el acto que celebra el servidor público designado por la convocante y por la otra los oferentes que presentaron sus propuestas, en el que se da a conocer el motivo de aceptación o desechamiento de la propuesta, las razones y fundamento invocados para ello; nombre o clave de los licitantes cuyas propuestas técnicas y económicas fueron aprobadas; nombre o clave de los licitantes a quienes se adjudique el contrato, e identificación de cada una de las partidas o conceptos y montos asignados; información para la suscripción del contrato, presentación de garantías, y en su caso, entrega de anticipos, conforme a las bases, partidas desiertas, fecha y hora de término del acto.

“La convocante con base en el dictamen de adjudicación del comité, emitirá el fallo de adjudicación, el cual invariablemente deberá publicarse en COMPRAMEX.” (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014:20)

Posteriormente al fallo de adjudicación se suscriben los contratos, acto en el que intervienen la convocante y el proveedor adjudicado, en el que se formaliza la entrega de los mismos, a fin de obtener los bienes y servicios en tiempo y forma.

9) Suscripción de contratos

Elaboración del documento en el que intervienen por una parte el Instituto de Salud del Estado de México y el proveedor adjudicado, dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación del fallo, estableciendo una serie de declaraciones como por ejemplo: personalidades, representaciones, domicilios, cláusulas de ambas partes, referentes a entrega de bienes, garantía, forma de pago, sanciones, rescisiones entre otras. (Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su reglamento 2014: 20, 25)

Estos contratos los elabora el Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos.

10) Suministro de los bienes o inicio de la prestación servicios.

En el suministro de bienes y servicios tienen injerencia los servidores públicos del Departamento de Almacén, unidades administrativas solicitantes de los mismos y los proveedores que resultaron adjudicados en el proceso adquisitivo, con el objetivo de verificar que los mismos cumplan con las características técnicas que se solicitaron en bases y conforme a las muestras y catálogos presentados.

La convocante a través del Departamento de Almacén son los encargados de recibir, verificar, almacenar y resguardar los bienes.

La unidad administrativa solicitante verifica que los bienes cumplan con el requerimiento y se entreguen conforme a muestras y catálogos.

El proveedor se encarga de entregar los bienes o prestar el servicio en el lugar señalado en bases y de acuerdo a las características técnicas solicitadas.

2.9 Diagnóstico del Proceso de Adquisiciones del Instituto de Salud del Estado de México.

En base al análisis FODA se determinaron fortalezas y debilidades en el sistema de adquisiciones y contratación de servicios del ISEM, observando lo siguiente:

ANALISIS FODA
INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO

| AL INTERIOR | |
|--|--|
| POSITIVAS | NEGATIVAS |
| FORTALEZAS | DEBILIDADES |
| Normatividad actualizada | El procedimiento actual es deficiente para la planeación y programación de las adquisiciones de bienes y contratación de servicios. No existe un método o proceso administrativo adecuado para integrar el programa anual de adquisiciones. |
| Existe un Comité de Adquisiciones y Servicios | No se adquieren los bienes y contratan servicios en los tiempos establecidos originalmente en su programa. |
| Existe una unidad administrativa ejecutora de procedimientos adquisitivos. | Se adquieren bienes o servicios por urgencia a un costo elevado y la calidad no es la deseada. |
| Se cuenta con recursos humanos | Desabasto de bienes y servicios en las unidades administrativas y aplicativas. |
| Unidades administrativas solicitantes | La integración de documentación en los procedimientos que se presentan al Comité de Adquisiciones y Servicios no es oportuna, ya que siempre hace falta información, y como consecuencia se generan desfases importantes y atrasos en ejercer de manera eficiente recursos económicos que se disponen para la salud. |
| Existe la modalidad de contrato pedido. | No es homogéneo el proceso de realización del contrato pedido para todas las unidades del ISEM. |
| | Se envía incompleto el reporte de |

| AL INTERIOR | |
|--------------------------|---|
| POSITIVAS | NEGATIVAS |
| FORTALEZAS | DEBILIDADES |
| Normatividad actualizada | El procedimiento actual es deficiente para la planeación y programación de las adquisiciones de bienes y contratación de servicios. No existe un método o proceso administrativo adecuado para integrar el programa anual de adquisiciones. |
| | contrato pedido al Órgano de Control Interno. |

| AL EXTERIOR | |
|---|--|
| POSITIVAS | NEGATIVAS |
| OPORTUNIDADES | AMENAZAS |
| Diversas Especialidades | Falta de registro del programa anual de adquisiciones en el Sistema Compravex. |
| Quirófanos | Incompletos estudios de mercado |
| Campañas de vacunación | Tardanza en la entrega de dictámenes |
| Estudios de mercado | Mala calidad de los bienes o servicios |
| Demanda se servicio hospitalarios | Desabasto de bienes y servicios en las unidades administrativas y aplicativas. |
| Existen unidades administrativas solicitantes | Usuarios mal atendidos |
| Necesidad de bienes e insumos médicos y de laboratorio. | Falta de participación de empresas. |

En la Subdirección de Recursos Materiales, la planeación, programación, organización y control es deficiente, no es la adecuada, existe una

calendarización de los procedimientos adquisitivos que no es real, de acuerdo a las necesidades de las áreas usuarias, por lo que se atribuye la falta de actualización de un método o proceso administrativo adecuado para integrar un buen programa anual de adquisiciones.

Ya que sólo realizan el programa anual para dar cumplimiento a la normatividad, pero en realidad no se cumple, no se adquieren los bienes y contratan servicios en los tiempos que establecidos originalmente en su programa, y como consecuencia hay bienes o servicios que se adquieren por urgencia a un costo elevado y la calidad no es la deseada, además se llega a presentar desabasto de bienes y servicios en las unidades administrativas y aplicativas.

Como consecuencia en el mes de diciembre se aglomeran los procedimientos adquisitivos, enfrentando la falta de participación de empresas por ser fin de año y como consecuencia algunos procedimientos son declarados desiertos.

El sistema de integración de procedimientos es obsoleto, con trámites complejos, los cuales generan desfases importantes y atrasos en ejercer de manera eficiente recursos económicos que se disponen para la salud.

Por lo anterior existe la urgente necesidad de mejorar el sistema administrativo del proceso de adquisiciones del Instituto de Salud del Estado de México y evitar desfases en la realización de los procedimientos adquisitivos, a fin de estar en posibilidades de eficientar el ejercicio de los recursos, contribuyendo a la realización de acciones oportunas para la prestación de los servicios de salud a la población mexiquense.

Asimismo los cambios de administración que existen internamente originan improvisaciones, originando falta de seguimiento a la integración del programa anual de adquisiciones e integración de procedimientos adquisitivos, por lo que se requiere de mejoras constantes mediante procesos adecuados ante tales cambios.

Lo anterior nos permite ver la necesidad de proponer procesos prácticos de mejora en las adquisiciones y contratación de servicios.

Por otra parte, hoy en día, las compras a través de contratos pedido han tomado importancia, toda vez que las unidades administrativas y hospitalarias ubicadas en el Valle de México, oriente y sur llevan a cabo directamente adquisición de bienes o contratación de servicios, mientras que las unidades administrativas que se ubican en el Valle de Toluca o a nivel central solicitan su adquisición de bienes y contratación de servicios a la Subdirección de Recursos Materiales, por lo que el proceso que se realiza no es uniforme para todas las unidades administrativas y hospitalarias del Instituto de Salud del Estado de México, además solo se da atención parcialmente a lo requerido en el artículo 141 del Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México, toda vez que refiere que, se realizarán contratos pedido directamente por las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares, tribunales administrativos y municipios, mediante la obtención de dos cotizaciones como mínimo seleccionando aquella que asegure las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Para tal efecto las dependencias y organismos auxiliares, emitirán un reporte mensual de los contratos pedido y lo remitirán dentro de los cinco primeros días hábiles del mes siguiente al de su celebración, a sus Órganos de Control Interno. (Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, 2014: sp), por lo que en el caso del Instituto de Salud del Estado de México le corresponde esa función a la Coordinación de Administración y Finanzas, por lo anterior es necesario actualizar el proceso de contratos pedido en el Instituto de Salud del Estado de México para homogeneizar su realización y dar cumplimiento a la normatividad actual.

CAPITULO III PROPUESTAS DE MEJORA EN EL SISTEMA DE ADQUISICIONES DEL INSTITUTO DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO.

En base al diagnóstico que se presenta en el capítulo anterior, proponemos mejoras al sistema de adquisiciones, las cuales consisten en lo siguiente:

1. Se propone la creación de un manual de procesos en la contratación pública del ISEM, en puntos estratégicos:
 - A) Proceso para la integración del Programa Anual de Adquisiciones y Contratación de Servicios.
 - B) Proceso para Integración de procedimientos adquisitivos.
 - C) Actualización del proceso para la realización del Contrato Pedido en el Instituto de Salud del Estado de México.

Por lo que abordaremos a continuación cada proceso:

3.1 Proceso de Integración del Programa Anual de Adquisiciones y Contratación de Servicios.

Planeación y Programación

Antes de iniciar cualquier acción administrativa, es importante determinar lo que se requiere, así como los procedimientos futuros y compras necesarias para que el ISEM funcione eficazmente. Esta lo lograremos a través de la planeación ya que es básica en las adquisiciones, es el punto de partida y directriz primordial de las actividades administrativa que se realizan, por lo que proponemos el siguiente proceso administrativo a seguir:

Objetivo

Formular el programa anual de adquisiciones a partir de la adecuada identificación de las necesidades de las unidades administrativas solicitantes en materia de adquisiciones y servicios, para cumplir oportunamente con sus atribuciones, así como con los objetivos y metas establecidos en sus programas y proyectos sustantivos, con los programas institucionales y de salud, y conforme al presupuesto y calendario autorizado en el ejercicio fiscal correspondiente.

3.1.1 Identificar necesidades

Descripción

Identificar las necesidades de bienes o servicios que la entidad y unidades administrativas y hospitalarias requieran para el cumplimiento de sus atribuciones.

Responsable(s)

Unidad administrativa solicitante

Aspectos generales a considerar:

- ❖ Para la identificación de las necesidades se deben determinar los bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquellos que utilicen tecnologías alternativas o avanzadas, y con mejores sistemas de operación, que atiendan lo previsto en las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria que resulten aplicables, y que cumplan con la norma aplicable.

- ❖ Identificar, en coordinación con las áreas de almacenes e inventarios, los bienes y servicios en el clasificador.

- ❖ Para las adquisiciones de bienes que se contratan de manera reiterada por así requerirlo la entidad atenderá lo siguiente:
Se deberá contar con información que permita, antes de iniciar el procedimiento de contratación, establecer estándares para la distribución y entrega por el proveedor y, de ser posible conforme a un calendario preestablecido, con el propósito de manejar los inventarios a niveles óptimos. Para obtener mayor calidad es recomendable que la contratante esté informada permanentemente de los avances tecnológicos y de la aparición de nuevos productos, así como de las modificaciones o mejoras de los ya existentes.

Es necesario que las áreas requirentes, contratantes y las que administran los recursos financieros, se coordinen mientras se elabora el anteproyecto de presupuesto, para obtener un programa anual de adquisiciones que refleje las necesidades de las áreas, las fechas de abastecimiento y los períodos en que habrán de efectuarse los pagos.

3.1.2 Verificar existencias

Descripción

Revisar, en el caso de bienes muebles, el nivel de inventario y, en su caso, los indicadores de rotación y de proyección de consumo, a fin de determinar las cantidades que se incluirán en el documento de necesidades. Asimismo, tratándose de estudios de investigación, verificar en los archivos de la propia entidad, la existencia de estudios similares que pudieran hacer innecesaria la contratación.

Responsable(s)

Unidad administrativa solicitante con apoyo del almacén.

Aspectos generales a considerar:

Con la finalidad de evitar inventarios excedentes se debe cuidar que los requerimientos no superen los consumos históricos de los bienes en el almacén general.

Tener presente siempre el siguiente cuestionamiento ¿Hay existencias?

- Sí: Reservar existencias y ajustar cantidades.
- No: Estimar precios.

3.1.3 Reservar existencias y ajustar cantidades.

Descripción

Reservar existencias en el almacén, asignar los bienes a los programas de las unidades hospitalarias y administrativas solicitantes, considerando consumos específicos, estableciendo el programa y el plazo máximo para su utilización.

Responsable(s)

Unidad Administrativa solicitante.

Aspectos generales a considerar:

En el caso de haber existencias suficientes de los bienes que se pretenden adquirir, no se deben considerarse dentro de los documentos de necesidades.

3.1.4 Estimar Precios.

Descripción

Realizar la estimación preliminar de los precios de los bienes o servicios cuyas necesidades hayan identificado con base en la histórica de la propia entidad, conforme a los estudios de mercado y conforme a los precios oficiales aplicables.

Responsable(s)

Subdirección de Recursos materiales

Aspectos generales a considerar:

Para la estimación de los precios se podrán utilizar los estudios de mercado reales.

3.1.5 Priorizar Necesidades**Descripción**

Determinar la prioridad de las necesidades identificadas en función de un análisis relacionado con:

- ✓ La categorización de bienes y servicios (prioridad de necesidades, el carácter crítico de los bienes y servicios, abastecimiento)
- ✓ El consumo de bienes y servicios adquiridos en años anteriores (recurrencia)
- ✓ La detección de fechas comunes de compra
- ✓ La previsión de recursos presupuestarios acordes a los objetivos y metas establecidos en los programas correspondientes.

Responsable(s)

Unidad administrativa solicitante y la Dirección de Finanzas.

Aspectos generales a considerar:

- Para priorizar adecuadamente las necesidades se podrá utilizar el sistema de clasificación que disponga la entidad.
- El resultado del ejercicio de priorización de necesidades servirá como base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto y del correspondiente documento de necesidades.

3.1.6 Generar y enviar documento de necesidades**Descripción**

Con la información obtenida de las actividades anteriores se integrará la información necesaria con los bienes y servicios requeridos que servirá de base para la elaboración e integración del Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios.

Una vez elaborado el documento se enviará al Director de Administración.

Responsable(s)

La unidad administrativa solicitante con apoyo del área ejecutora contratante y de la Dirección de Finanzas.

Aspectos generales a considerar:

- El documento de necesidades se enviará una vez que la entidad remita el anteproyecto de presupuesto.
- Para aquellas contrataciones que requieran recursos financieros para más de un ejercicio fiscal, deberá tramitarse la autorización correspondiente.
- Deberá solicitar a la Secretaría de Finanzas autorización para que ésta convoque, adjudique y en su caso formalice contratos cuya vigencia inicie en el período fiscal siguiente de aquél que se solicite, con base en el anteproyecto de presupuesto.
- En el documento de necesidades se deberá considerar lo previsto en las compras.

3.1.7 Integrar y generar el Programa Anual de Adquisiciones.

Descripción

Integrar y generar el Programa Anual de Adquisiciones con base en los documentos de necesidades entregados por las unidades administrativas solicitantes, los requisitos señalados en la ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su reglamento, revisando que la información integrada sea consistente con los requerimientos y requisitos normativos.

Responsable(s)

La Coordinación de Administración y Finanzas, la Subdirección de Recursos Materiales, con el apoyo de la Dirección de finanzas de la entidad.

Aspectos generales a considerar:

- Para la elaboración del programa anual de adquisiciones y contratación de servicios se deberá tomar como base la calendarización prevista en el anteproyecto de presupuesto de la entidad.
- Se deberá promover la consolidación interna, que contribuya a reducir costos y optimizar el proceso de suministro a través de nuevas o mejores condiciones de abastecimiento, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.
- El Instituto de Salud del Estado de México considerando las características, uso generalizado o recurrencia de los bienes y servicios, señalados en los documentos de necesidades, establecerá las pautas y mecanismos para determinar qué bienes o servicios son susceptibles de ser adquiridos o contratados mediante consolidación, abastecimiento simultáneo o mediante la celebración de un contrato abierto.

3.1.8 Adecuar el Programa Anual de Adquisiciones al techo presupuestal.**Descripción**

Identificar las diferencias entre el presupuesto autorizado y el programa anual de adquisiciones, para que los montos estimados en éste se ajusten al techo presupuestal autorizado.

Responsables(s)

Dirección de Finanzas, con apoyo de la Coordinación de Administración y Finanzas y en coordinación con las unidades administrativas solicitantes.

¿Existen diferencias?

- Sí: Ir a la actividad 3.1.10 Actualizar el Programa Anual de Adquisiciones y servicios.
- No: Ir a la actividad 3.1.9 Revisar el Programa Anual de Adquisiciones y Servicios.

3.1.9 Revisar el Programa Anual de Adquisiciones y Servicios.

Descripción

Analizar y, en su caso, emitir recomendaciones y observaciones al Programa Anual de Adquisiciones y Servicios.

Responsable(s)

Coordinador de Administración y Finanzas y Comité de Adquisiciones y Servicios.

¿Existen observaciones?

- Sí: Ir a la actividad 3.1.10 actualizar el Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios.
- No: Ir a la actividad 1.1.11 Autorizar el Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios.

3.1.10 Actualizar el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios.

Descripción

Realizar las modificaciones necesarias, detectadas y observadas en el análisis del presupuesto autorizado, o bien, por observaciones y recomendaciones emitidas por el Comité de Adquisiciones y Servicios.

Responsable(s)

La Coordinación de Administración y Finanzas en coordinación con las unidades administrativas solicitantes y la Dirección de Finanzas.

Aspectos generales a considerar:

Se deberán observar las disposiciones en materia de gasto público y las de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria que se requiera ser aplicables.

Interrelaciones

Ir a la actividad 3.1.8 Adecuar el Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios al techo presupuestario.

3.1.11 Autorizar el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios.**Descripción**

Autorizar el Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios de la entidad.

Responsable(s)

Consejo Interno del Instituto de Salud del Estado de México.

3.1.12 Difundir el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios.**Descripción**

Registrar la información relativa al Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios a través de COMPRAMEX, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, o bien, previo al requerimiento de contrataciones cuya vigencia inicie el mes de enero.

Responsable(s)

Coordinación de Administración y Finanzas en coordinación con la Dirección de Administración.

Aspectos generales a considerar:

- Lo envía a la Subdirección de Recursos Materiales y al Director de Finanzas para su seguimiento y control.
- Los departamentos de Apoyo a Comités y de Adquisiciones adscritos a la Subdirección de Recursos Materiales proceden a la ejecución de los procedimientos adquisitivos conforme a lo programado.

3.1.13 Adecuaciones al Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios.**Descripción**

Adeuar el Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios autorizados, cuando corresponda, para efectos de actuación.

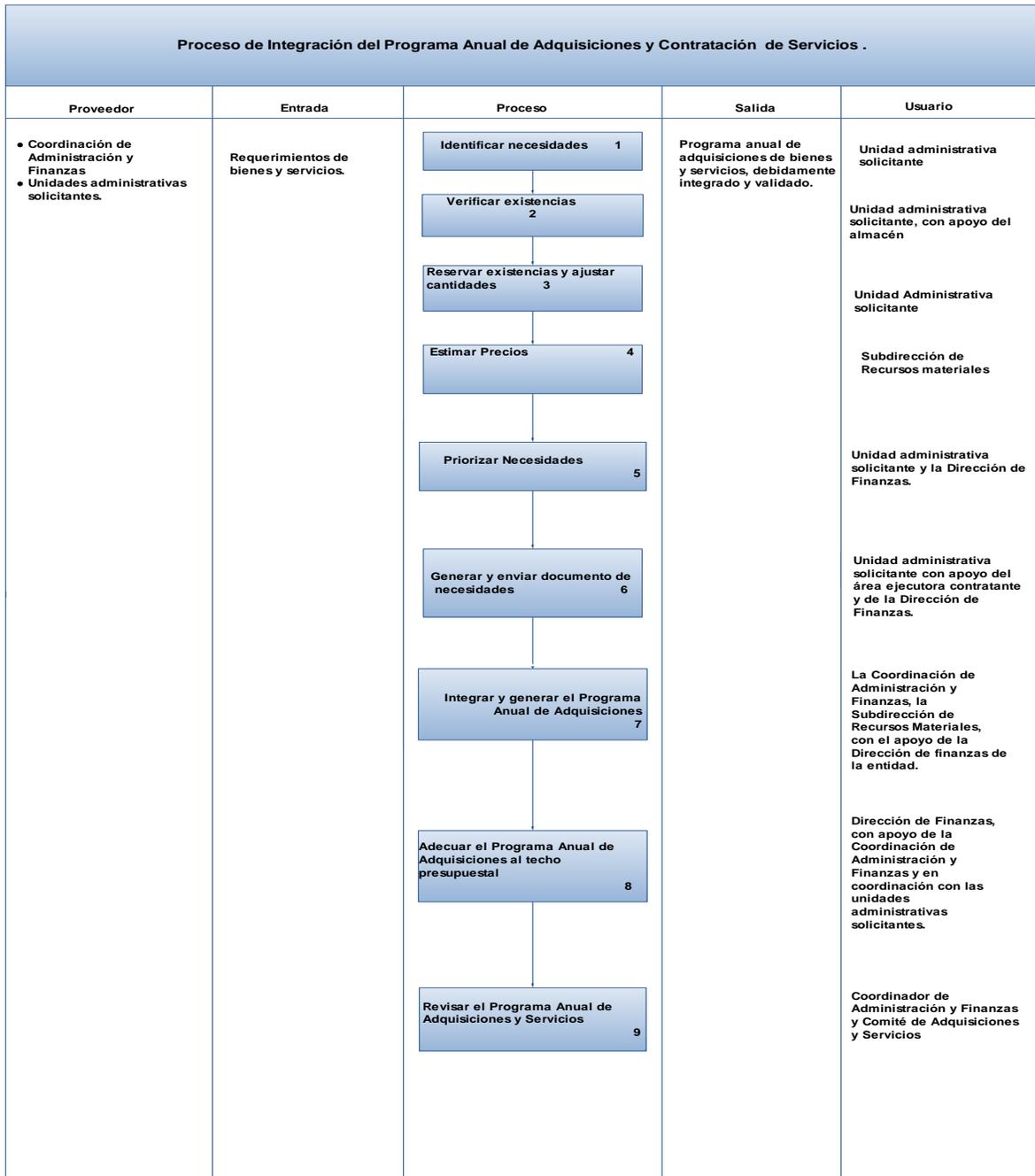
Responsable(s)

Coordinación de Administración y Finanzas, Dirección de Finanzas en coordinación con las unidades administrativas solicitantes.

Aspectos generales a considerar:

- El Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios es el marco de referencia, es la base para determinar la Contratación de las adquisiciones y servicios, y en caso de que el bien o servicio requerido no este considerado en dicho programa, éste deberá actualizarse por la contratante de manera conjunta con las unidades administrativas solicitantes y con la Dirección de Finanzas, a efecto de que se incluya en el mismo, con la finalidad de que se lleve a cabo la adquisición o contratación correspondiente.
- Las adecuaciones al Programa Anual de Adquisiciones de bienes y servicios se apegarán estrictamente a su presupuesto autorizado o a las modificaciones que se realicen durante el ejercicio en curso, considerando de que los pagos respectivos deben programarse conforme a los calendarios financieros y de metas autorizados por capítulo, subcapítulo y partida.

En base a lo anterior se muestra el diagrama del proceso:



| Proceso de Integración del Programa Anual de Adquisiciones y Contratación | | | | |
|---|---------------------------------------|---|--|--|
| Proveedor | Entrada | Proceso | Salida | Usuario |
| <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Administración y Finanzas • Unidades administrativas solicitantes. | Requerimientos de bienes y servicios. | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Actualizar el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios 10</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Autorizar el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios 11</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Difundir el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios 12</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Adecuaciones al Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios 13</div> | Programa anual de adquisiciones de bienes y servicios, debidamente integrado y validado. | <p>La Coordinación de Administración y Finanzas en coordinación con las unidades administrativas solicitantes y la Dirección de Finanzas</p> <p>Consejo Interno del Instituto de Salud del Estado de México</p> <p>Coordinación de Administración y Finanzas en coordinación con la Dirección de Administración</p> <p>Coordinación de Administración y Finanzas, Dirección de Finanzas en coordinación con las unidades administrativas solicitantes.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base a la normatividad vigente.

3.2. Proceso de Integración de Procedimientos Adquisitivos.

La Subdirección de Recursos Materiales del (ISEM), como unidad responsable de llevar a cabo las adquisiciones de bienes y contratación de servicios que necesita la entidad, a fin de cumplir con su objetivo de brindar la prestación de los servicios de salud a la población abierta del Estado de México, requiere de la integración de procedimientos adquisitivos de manera práctica y eficiente.

La presente propuesta de mejora es en base a la experiencia laboral y a la oportunidad de participar en los procedimientos adquisitivos que convoca el Instituto de Salud del Estado de México.

Por lo anterior, se propone considerar este proceso eficiente, práctico y ordenado, el cual consiste en 12 puntos para la integración de los procedimientos, los cuales son:

1. Petición
2. Existencias en el almacén
3. Estudio de Mercado
4. Montos de Actuación
5. Check List
6. Clave de verificación de bienes y servicios
7. Solicitud de adquisición de bienes y contratación de servicios
8. Grupo de trabajo de control en adquisiciones y contratación de servicios
9. Ingreso de solicitud
10. Seguimiento
11. Entrega de los bienes
12. Informe de cumplimiento de contrato

Mismos que describiremos en los siguientes apartados:

1. Petición.

Este documento es primordial para dar inicio el proceso de compra, y es el primer documento integrado en el expediente; consistente en un oficio por parte de la unidad administrativa solicitante, firmado por su titular y dirigido a la Subdirección de Recursos Materiales, en el que se solicita se realicen las gestiones necesarias para la adquisición de los bienes o contratación de servicio, anexando copia del oficio de liberación de recursos, así como el dictamen técnico según corresponda que contiene las especificaciones y características técnicas claras y precisas de los bienes o servicios a adquirir.

Toda vez que lo anteriormente señalado permitirá contar con la información suficiente de los bienes a adquirir y la certeza de que la

unidad administrativa solicitante cuenta con la suficiencia presupuestal que respalde la adquisición o contratación.

2. Existencias en el almacén.

Previo a la tramitación de una adquisición, la Subdirección de Recursos Materiales corroborará que los bienes solicitados no se encuentran en existencia en el almacén, o stock de almacén que amerite la compra, anexando al expediente el documento firmado por el Jefe del Almacén, ya que no es posible iniciar con un proceso de adquisición sin verificar previamente su existencia en el almacén.

3. Estudio de mercado.

Su propósito es determinar la existencia de bienes o servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, así como verificar la existencia de proveedores o prestadores de servicios y conocer el precio que prevalece en el mercado, previo al inicio del acto de presentación y apertura de propuestas. Asimismo, tiene como fines, elegir la modalidad adquisitiva que deberá llevarse a cabo.

Consiste en solicitar cotizaciones a fabricantes, distribuidores, comercializadoras y cámaras del ramo correspondiente, a fin de obtener información sobre el tipo de bienes o servicios existentes en el mercado, en apego a las especificaciones y características técnicas que requiere la unidad administrativa solicitante, presentado un cuadro comparativo de los precios, las cotizaciones respectivas se deberán obtener por escrito o a través de los medios electrónicos disponibles.

4. Montos de actuación.

En base a la determinación del tipo de bienes a adquirir o contratación de servicios y precios de mercado se determina el monto de la adquisición y se procederá a consultar los montos de actuación para determinar la modalidad de la adquisición o contratación.

Cuadro 16
Montos de actuación para adquisición de bienes y contratación de servicios

| Subdirección de Recursos Materiales | | |
|--|----------------|-------------------------|
| Montos de actuación para adquisición de bienes y contratación de servicios 2015. | | |
| Concepto | Desde | Hasta (IVA incluido) |
| Adjudicación Directa (Contrato Pedido) | \$34,686.00 | \$580,000.00 |
| Invitación Restringida | \$580,001.00 | \$1´740,000.00 |
| Licitación Pública | \$1´740,001.00 | En adelante |

Fuente: Elaboración propia con base a los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2015.

El cuadro descrito, es la primera herramienta que sirve para identificar el tipo de procedimiento adquisitivo a realizarse, en base al monto de referencia que se tenga.

5. Check List

Es un formato implementado que contiene los requisitos para cada tipo de adquisición según sea el caso, este funciona como una forma de auto revisión adecuado a las necesidades, considerando los puntos de integración que competen a la Subdirección de Recursos Materiales para presentar el expediente en la fase de presentación y apertura de ofertas, ante el Comité de Adquisiciones y Servicios del Instituto de Salud del Estado de México.

6. Clave de verificación de bienes y servicios

El responsable de la integración del procedimiento procede a revisar en el sistema las claves correspondientes a los bienes o servicios, o bien a solicitar la clave mediante el reporte del catálogo de bienes por partida.

7. Solicitud de adquisición de bienes y contratación de servicios.

La solicitud de adquisición de bienes y contratación de servicios se realiza en los formatos establecidos por la Dirección General de Recursos Materiales del Gobierno del Estado de México y éste debe ser validado por los titulares de la unidades administrativas solicitantes de los bienes y servicios y la convocante.

Este documento contiene todos los datos de la adquisición señala el nombre de la unidad administrativa solicitante, tipo de gasto, firma de funcionarios que validan, condiciones comerciales, especificaciones técnicas de los bienes, precios de referencia con IVA incluido y anexos correspondientes.

8. Grupo de trabajo especializado de control de adquisiciones y contratación de servicios.

Este grupo estará integrado por personal de experiencia en adquisiciones cuya tarea es la revisión de procedimientos adquisitivos previo a su ingreso ante el comité, funcionando como un filtro de control de revisión cuantitativa y cualitativa de solicitudes de adquisición de bienes y servicios.

Cabe destacar que este grupo de trabajo debe ser un medio de comunicación entre el Comité de Adquisiciones y Servicios, unidades administrativas solicitantes y la Subdirección de Recursos Materiales para coordinar las aclaraciones y posturas para la presentación de las solicitudes.

9. Ingreso de solicitud.

Se elabora el oficio para remitir la documentación original, firmado por el Subdirector de Recursos Materiales del ISEM y dirigido al Coordinador de Administración y Finanzas, en cual menciona el tipo de bienes o servicios, el tipo de recursos, anexo al oficio se remitirá el expediente físico.

Para la modalidad de adjudicación directa por excepción se integrará conforme al Check list, de la siguiente forma:

- 1 Oficio en el que se remite el expediente
- 2 Solicitud de Adquisición de Bienes y Servicios
- 3 Oficio de suficiencia presupuestal
- 4 Reporte de especificaciones
- 5 Cotización
- 6 Dictamen técnico, acorde a lo dispuesto en las políticas, bases y Lineamientos.
- 7 Oficio de no existencias en almacén (Stock de almacén)
- 8 Oficio justificatorio de la adjudicación directa por excepción señalando por qué la Licitación Pública no es el medio idóneo para la adquisición o contratación.
- 9 Oficio de solicitud de procedencia
- 10 Estudio de mercado
- 11 Acta Constitutiva de la empresa propuesta
- 12 Poder notarial del representante legal
- 13 Identificación oficial del representante legal
- 14 Copia del alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y/o Cédula de identificación fiscal.
- 15 Estados financieros del último ejercicio fiscal
- 16 Declaración fiscal anual del ejercicio inmediato anterior

Una vez ingresado el expediente físico a la Coordinación de Administración y Finanzas del ISEM, ésta programa la Sesión Ordinaria del H. Comité de Adquisiciones y Servicios, en donde se analiza la procedencia de la adjudicación directa, previa revisión del expediente y análisis del oficio justificatorio fundado y motivado.

10. Seguimiento

Es la acción de registro y control del proceso adquisitivo, en el que la persona responsable de la integración del procedimiento, integrará y revisará las bases o invitación, fortaleciendo la transparencia,

conjuntamente con un subcomité revisor de bases que designe y autorice el Comité, revisará la convocatoria, asistirá a cada acto, llevando un registro interno del seguimiento que contenga datos del proveedor adjudicado, importe adjudicado y plazo de entrega para informar a la contratante sobre el cumplimiento del mismo.

Seguimiento de la modalidad de adjudicación directa por excepción:

Solicitud de participación o Invitación

Documento que contiene, los requisitos, la descripción y cantidad de los bienes o servicios requeridos, lugar, plazo de entrega o duración de servicio y forma de pago, deberá señalar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo el acto de presentación y apertura de ofertas. Atendiendo a la naturaleza de los bienes o servicios, la convocante podrá optar entre celebrar o no junta de aclaraciones.

Acto de presentación y apertura de propuestas

En este acto el oferente único presenta por escrito en sobre cerrado y por separado, su propuesta técnica y económica en los términos solicitados en la invitación de la convocante, en donde el servidor público designado por la convocante procede a abrir la propuesta técnica revisando cuantitativamente y si esta cumple con los requisitos solicitados, se procede a abrir la propuesta económica revisando cuantitativamente.

Posteriormente, después de efectuadas las evaluaciones cuantitativas por el servidor público designado por la convocante, el Comité de Adquisiciones y Servicios procede a realizar la evaluación cualitativa, elabora el dictamen de adjudicación y en seguida la convocante procede a emitir el fallo de adjudicación y lo da a conocer a la empresa participante.

Contrato

El artículo 65 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios obliga a la contratante y al proveedor adjudicado a suscribir el contrato administrativo dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del fallo. (Por lo que la persona responsable del procedimiento,

elabora oficio firmado por el jefe remitiendo copia de las actas de apertura de ofertas, dictamen y fallo de adjudicación al jefe del Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos de la Subdirección de Recursos Materiales)

11. Entrega de los bienes

La persona responsable del procedimiento en coordinación con el titular del Departamento de Fincamiento y Seguimiento de Pedidos envían oficialmente copia del contrato al jefe del almacén del ISEM, con el propósito de que este informe sobre la fecha exacta en que el proveedor realizó el suministro correspondiente de los bienes o servicios anexando copia de la factura y entrada.

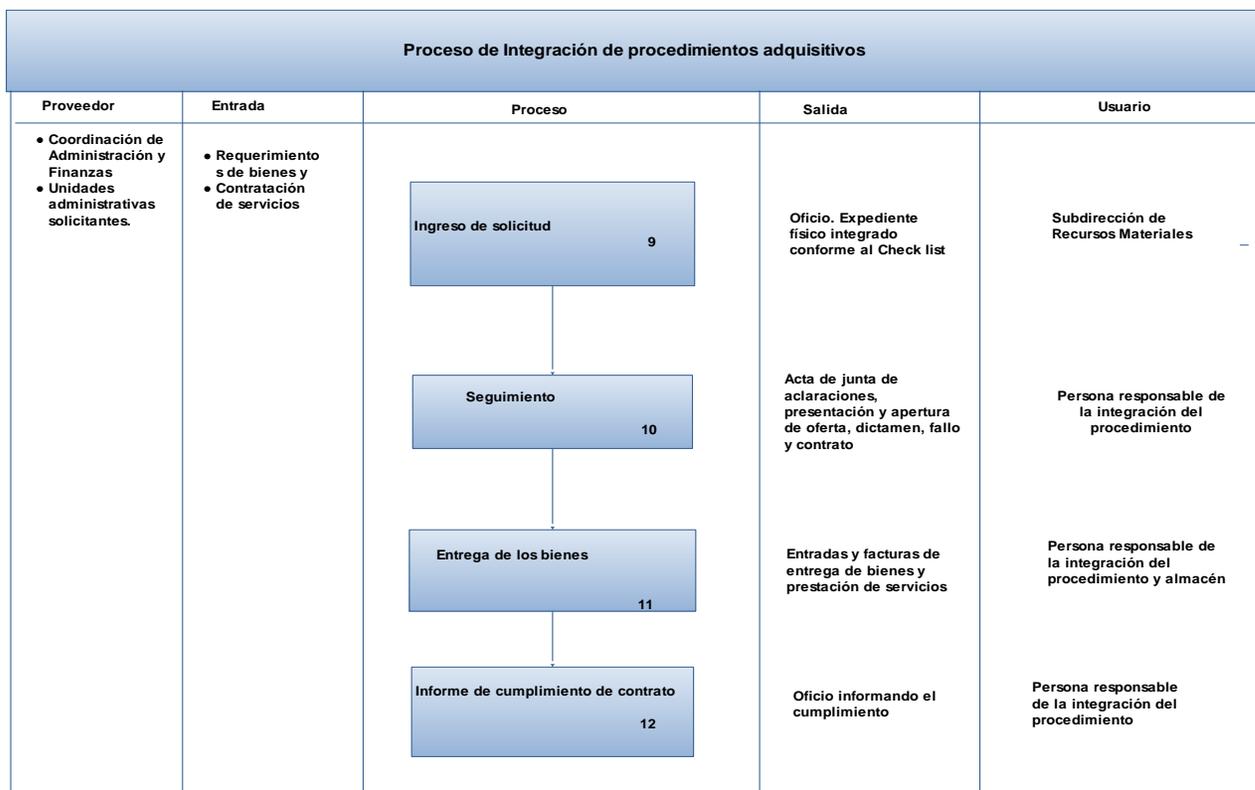
12. Informe de cumplimiento de contrato

Es el documento con el que se concluye el procedimiento de adjudicación, toda vez que la unidad administrativa usuaria informa por escrito a la contratante dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha indicada para el suministro de los bienes o prestación del servicio, si el proveedor entrego en tiempo y forma cumpliendo con las condiciones, características y especificaciones estipuladas en el contrato. Al escrito de cumplimiento o incumplimiento se anexará copia de las facturas que acrediten el suministro.

Finalmente el responsable de la integración del procedimiento adquisitivo, procede a elaborar el oficio de cumplimiento en esos términos para los efectos legales procedentes.

Ahora bien, a continuación se presenta en el diagrama del proceso, con el propósito de tener una visión general de la propuesta de mejora.

| Proceso de Integración de procedimientos adquisitivos | | | | |
|---|---|--|---|--|
| Proveedor | Entrada | Proceso | Salida | Usuario |
| <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Administración y Finanzas • Unidades administrativas solicitantes. | <ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos de bienes y • Contratación de servicios | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Petición de suficiencia presupuestal 1 </div> | Oficio de suficiencia presupuestal | Unidad administrativa solicitante, Dirección de finanzas. |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Verificación de existencias 2 </div> | Reporte de existencias actuales | Unidad administrativa solicitante, con apoyo del almacén |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Estudio de mercado 3 </div> | Precios de referencia | Subdirección de Recursos Materiales |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Montos de actuación 4 </div> | Licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa | Subdirección de Recursos Materiales |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Check list 5 </div> | Requisitos para cada tipo de adquisición según sea el caso | Subdirección de Recursos Materiales |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Clave de verificación 6 </div> | Clave mediante el reporte del catálogo de bienes por partida | Personal de experiencia en adquisiciones. |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Solicitud de adquisición 7 </div> | Formatos establecidos por la Dirección General de Recursos Materiales | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de Administración y Finanzas • Subdirección de Recursos Materiales. • Titulares de unidades administrativas solicitantes. |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Grupo especializado de control de adquisiciones y contrataciones de servicios 8 </div> | Revisión de procedimientos adquisitivos. Expedientes, debidamente integrados y validados. | Responsable de la integración del procedimiento |



Fuente: Elaboración propia con base a la normatividad vigente.

Además, es importante que la unidad administrativa ejecutora integre y actualice los instrumentos normativos, que son útiles a los procesos de adquisiciones en el ISEM.

El padrón de proveedores y el catálogo de artículos, son instrumentos que regulan la operación del proceso de adquisiciones, por lo que debe existir control en su integración y actualización.

Actualización y operación del padrón de proveedores.

Este instrumento determina las empresas con la capacidad legal y administrativa que puedan intervenir en los procesos de adquisiciones, por lo que resulta conveniente establecer en base a los lineamientos legales en la materia los controles siguientes:

- El padrón de proveedores debe de contener información veraz, específica y actualizada del domicilio del proveedor, razón social y teléfonos.
- Debe clasificarse por giro comercial para efectos de control en el proceso de cotización en los estudios de mercado.
- El padrón de proveedores deberá actualizarse en forma constante, cuando existan cambios o nuevos registros.
- Se efectuarán verificaciones a las instalaciones de los proveedores, a efecto de constatar su capacidad de producción o comercialización, actualizando los datos correspondientes.

Utilización y actualización del catálogo de bienes y servicios.

Este es un instrumento de control es de gran importancia para adquirir los materiales y servicios que son necesarios y que solicitan las unidades administrativas del ISEM, por lo que resulta conveniente que se mantenga actualizado, depurado e integrado como se describe a continuación:

- La actualización del catálogo de bienes y servicios debe efectuarse de manera continua y sistemática, ampliando, modificando y ordenando las especificaciones de los diferentes conceptos de bienes y servicios.
- Éste debe contener estrictamente los bienes y servicios estrictamente necesarios que se requieren por parte de las unidades administrativas y hospitalarias.
- Se debe ordenar y depurar constantemente para evitar la duplicidad de los bienes en descripciones y por partida presupuestal agrupándolos por giro comercial.

- Los movimientos de altas, cambios y bajas deben validarse y autorizarse, antes de proceder a su captura y registro.

3.3 Actualización del Proceso de contratos pedido en el Instituto de Salud del Estado de México.

Dentro de cualquier de organismo público el inicio de todas sus operaciones emana del adecuado suministro de los bienes o servicios que le sean necesarios para realizar sus funciones o actividades de forma correcta, en el Estado de México en materia estatal el contrato pedido es un instrumento que permite adquirir bienes o contratar servicios.

Por lo anterior, dentro del ISEM existe la Coordinación de Administración y Finanzas como unidad administrativa facultada por la ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios para realizar directamente contratos pedido, de bienes o servicios que soliciten las unidades médicas y administrativas que integran el Organismo Auxiliar para el desempeño de sus funciones, por lo que se propone la actualización del proceso para homogeneizar y eficientar la realización de éstos, mismo que a continuación se describe:

Proceso: Contratos Pedido.

Objetivo General. Este nuevo proceso propuesto servirá de guía a la Coordinación de Administración y Finanzas del ISEM y a las unidades administrativas solicitantes del Instituto de Salud del Estado de México, y será práctico de consultar para tener conocimiento de la información y acciones de carácter general que norman a las adjudicaciones a través de Contrato Pedido.

Alcance: Aplica a la Coordinación de Administración y Finanzas y a las unidades administrativas y hospitalarias del Instituto de Salud del Estado de México, considerando que la normatividad vigente deja la determinación al área requirente del bien o servicio y a la área de administración la realización del Contrato Pedido.

Descripción de las etapas del proceso de adjudicación de contratos pedido.

A) Etapa de Planeación

1. Planeación de Contratos Pedido.

Coordinación de Administración y Finanzas, Directores o Subdirectores Administrativos de las unidades administrativas y hospitalarias del Instituto de Salud del Estado de México.

- Determinan la realización de contratos pedido de acuerdo a sus facultades; en función de los requerimientos de adquisiciones de bienes y servicios solicitados de manera oficial por las unidades administrativas y hospitalarias del (ISEM).
- Las solicitudes deberán ser validadas por los titulares de las unidades administrativas usuarias y de la coordinación administrativa respectiva, o su equivalente.
- A las solicitudes deberá adjuntarse la documentación e información que se señala a continuación:
 - a) Documento que avale la existencia de **suficiencia presupuestal**, debidamente certificado o constatado, tratándose de requerimientos de bienes, deberá corroborar las estadísticas de consumo y que no cuenten con existencias disponibles en cantidad suficiente en el almacén que en su caso tengan asignado.
 - b) En su caso, para la adquisición de los bienes y servicios que a continuación se indican, las unidades administrativas usuarias deberán obtener los siguientes **dictámenes técnicos**, en forma previa a su tramitación:

- Vehículos, tecnología y equipo de seguridad: Dictamen técnico de la Secretaría de Seguridad Ciudadana o Procuraduría General de Justicia del Estado de México;
- Equipo para telecomunicaciones: Dictamen técnico de la Dirección General del Sistema Estatal de Informática;
- Equipo de cómputo, software y servicios relacionados con éstos: Dictamen técnico de la Dirección General del Sistema Estatal de Informática;
- Mobiliario y equipo de administración, maquinaria y equipo agropecuario e industrial y vehículos y equipo de transporte: Dictamen técnico de la Dirección General;
- Impresión y encuadernación de publicaciones oficiales: Dictamen técnico del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, de la Secretaría de Educación;
- Bienes diferentes a formatos y papelería impresa que utilicen la imagen institucional: Dictamen técnico de la Coordinación General de Comunicación Social;
- Bienes que contengan información geográfica, estadística y catastral: Dictamen técnico del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; y
- Equipo, instrumental y mobiliario médico y equipo auxiliar de diagnóstico: Dictamen técnico de la Coordinación de Hospitales de Alta Especialidad, de la Secretaría de Salud.

(Políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México, 214: s. p)

Para la adquisición de bienes adicionales al amparo de un contrato vigente, será necesario nuevo dictamen de las áreas respectivas, a excepción del señalado en punto cuarto.

- c) En su caso, folletos, catálogos o fichas técnicas, cuando se trate de solicitudes de nuevo ingreso.

Aspecto general a considerar:

1.- Las área requirente está obligada a acudir ante la convocante a efecto de revisar y otorgar su visto bueno de la invitación del contrato pedido, dentro de las 48 horas posteriores a la comunicación que para tal efecto realice la convocante. La inatendibilidad de lo dispuesto en la presente norma, será bajo la exclusiva responsabilidad de dichas áreas.

2.- El titular de la unidad ejecutora deberá obtener el estudio y precios de mercado.

3.- En la adquisición de bienes y servicios debe considerarse su costo total, a fin de determinar si se ubica dentro del monto que se establece el cual es el siguiente:

Para contratos pedido el monto máximo para la adquisición de bienes y contratación de servicios para el ejercicio fiscal del 2015, no podrá exceder de los rangos establecidos en el artículo 42, según lo dispuesto por el decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, y su importe sea superior al monto determinado para el fondo fijo de caja, para el ejercicio y así subsecuentemente de acuerdo a las modificaciones que sufra dicho ordenamiento legal, como se observa a continuación:

Cuadro 17
Monto de actuación en la modalidad de Contratos Pedido.

| Instituto de Salud del Estado de México Subdirección de Recursos Materiales Monto de actuación para adquisición de bienes y contratación de servicios 2015 en la modalidad de Contratos Pedido. | | |
|--|----------------------|-------------------------|
| Concepto | Desde (IVA incluido) | Hasta (IVA incluido) |
| Adjudicación Directa (Contratos Pedido) | \$34,686.00 | \$580,000.00 |

Fuente: Elaboración propia con base a los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2015 y Manual de Normas y Políticas para el Gasto Público del Gobierno del Estado de México.

El cuadro descrito, es la primera herramienta que sirve para identificar el procedimiento adquisitivo a través de contrato pedido, en base al monto de referencia que se tenga.

B) Etapa de Ejecución.

Titular de la Coordinación de Administración y Finanzas, Grupo de Control de Contratos Pedido, Áreas requirentes.

1. Seguimiento.

Titular de la Coordinación de Administración y Finanzas.

Realiza oficio de invitación a las empresas, señalando los requisitos mínimos (técnicos, administrativos, condiciones comerciales y económicas) que se requieren.

- Descripción, unidad de medida y cantidad de los bienes y/o servicios;
- Lugar y plazo de entrega de los bienes o de la prestación de los servicios;
- Precio unitario de los bienes y/o servicios e importe total;
- Garantía de defectos o vicios ocultos, la cual deberá ser hasta por un diez por ciento del importe total del contrato pedido y deberá estar vigente al menos por un año, contado a partir de la fecha de recepción de los bienes (señalando que se entregará dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a la recepción de bienes)
- Forma de pago.
- Copia de la cédula de identificación fiscal.

2. Ejecución del procedimiento.

Grupo de trabajo de control de contratos pedido.

- Obtienen dos cotizaciones por escrito o de manera electrónica de diferentes empresas como mínimo, a máquina de escribir y en papel membretado de la empresa (revisar que los oferentes participantes

no se encuentren en los supuestos que se mencionan en el artículo 74 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios).

- Realiza la apertura y revisa los requisitos, condiciones económicas y comerciales solicitadas.
- Selecciona aquella que asegure las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
- Elabora cuadro comparativo de precios.
- Elabora actas de presentación, apertura de ofertas, dictamen y fallo de adjudicación.
- Establece constante comunicación con las unidad(s) administrativa(s) solicitantes de los bienes o servicios para facilitar el proceso.
- Integran documentación comprobatoria a su expediente correspondiente de contratos pedido.

Unidad(s) administrativa(s) solicitante(s).

- Están obligadas a presentar por oficio ante la convocante, la opinión respecto del cumplimiento o incumplimiento de las propuestas técnicas presentadas por los oferentes, previo a la emisión del dictamen de adjudicación. La inatendibilidad de lo dispuesto en la presente disposición, será bajo la exclusiva responsabilidad.

Titular de la Coordinación de Administración y Finanzas apoyado del grupo de trabajo de control de contratos pedido, realiza lo siguiente:

- Firma el acta de presentación, apertura de ofertas, dictamen y fallo de adjudicación.

Grupo de Control de contratos pedidos.

- Entrega actas de la realización del contrato pedido al titular de la unidad administrativa solicitante de los bienes o servicios, para su firma, proporcionando una copia de las mismas para la acción subsecuente de control.

C) Etapa de Control.

Titular de la Coordinación de Administración y Finanzas, y unidades administrativas solicitantes.

El Coordinación de Administración y Finanzas como acción de control implementará un Sistema Informático Automatizado de adjudicaciones realizadas a través de contratos pedido, designando una cédula de identificación de usuarios a cada unidad aplicativa, que contenga lo siguiente:

1. Nombre del usuario
2. Contraseña
3. Unidad administrativa
4. Unidad hospitalaria
5. Cargo

En éste, cada unidad registrará los datos de la adquisición del bien o servicio considerando lo siguiente:

- Concepto
- Nombre de la unidad administrativa
- Presupuesto autorizado
- Capítulo de gasto
- Ejercicio Fiscal
- Empresa Adjudicada
- Monto Adjudicado

Por lo que este permanecerá actualizado permanentemente, y se emitirá un reporte mensual (dentro de los cinco primeros días hábiles del mes

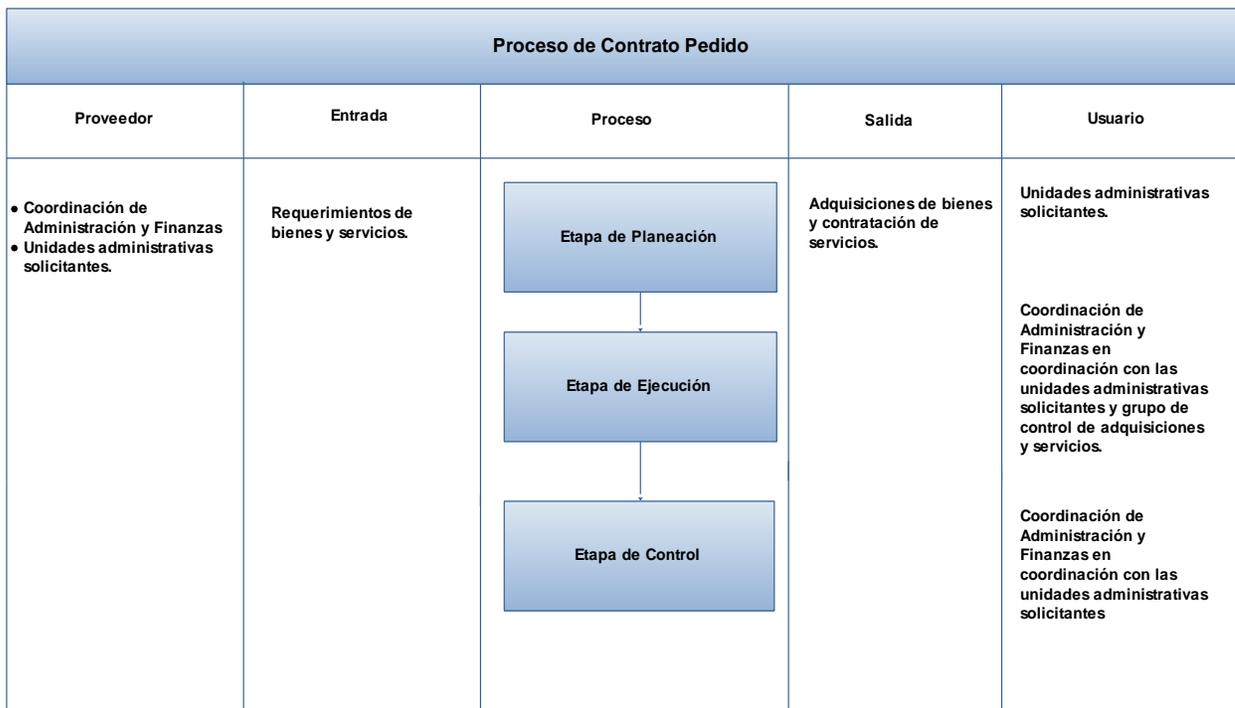
siguiente al de su celebración de los contratos pedido) mismo que será validado por el Coordinador de Administración y Finanzas y enviado al Órgano de Control Interno del ISEM.

En ningún caso, el importe total de las operaciones podrá ser fraccionado para quedar comprendido dentro de este supuesto.

El importe anual de las adjudicaciones que se realicen en forma directa a través de contrato pedido, no podrá exceder el 20% del presupuesto autorizado a las unidades administrativas, para los capítulos de gasto 2000, 3000 y 5000.

Por lo que se trabajará integralmente, estratégicamente y como parte de un todo integral, cumpliendo con la normatividad vigente.

Se presenta el diagrama del proceso, con el propósito de tener una visión general de la propuesta de mejora.



Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente.

CONCLUSIONES

Actualmente, las unidades hospitalarias están bajo creciente presión, los factores de riesgo para la salud van en aumento, existiendo enfermedades crónicas degenerativas hereditarias o relacionadas con un estilo de vida poco saludable.

El desafío en materia de salud es particularmente complejo, la calidad de los servicios de salud que se prestan a la población abierta dependen de un sistema de salud innovador y eficiente.

En este contexto, el ISEM como entidad encargada de prestar numerosos servicios médicos a la población abierta del Estado de México, realiza procedimientos de contratación en las modalidades de licitación pública, invitación restringida, adjudicación directa por excepción y contrato pedido, para la compra de medicamentos, material de curación, equipo e instrumental médico, servicios, entre otros., para ser suministrados a las diferentes unidades administrativas y hospitalarias y dar cumplimiento a sus objetivos.

Por lo anterior es importante que el ISEM cuente con un eficiente sistema de adquisiciones y contrataciones, ya que éste desempeña un papel clave para incrementar la eficiencia y sostenibilidad de los servicios de salud.

Una contratación pública eficaz también asegura la disponibilidad de bienes y servicios necesarios para responder a las necesidades de las unidades médicas y administrativas.

Tener un programa anual de adquisiciones y servicios bueno es esencial para aumentar la confianza pública en la capacidad del ISEM para prestar servicios públicos oportunos y eficaces.

Actualmente el programa anual de adquisiciones solo se presenta como un requisito y no como una herramienta necesaria para programar en tiempo las adquisiciones en beneficio de la sociedad, existe un desequilibrio y

retraso en la planeación y programación de las adquisiciones y servicios en el ISEM, reflejado en el momento de integrarlo, ya que no realizan una calendarización real de los procedimientos adquisitivos, lo que trae como consecuencia que exista desabasto o se realicen adjudicaciones directas.

La planeación y programación es anterior a cualquier proceso de adquisición, y debe formularse en función de las metas y necesidades de las unidades hospitalarias y administrativas solicitantes, una programación de los requerimientos de compra, permite que se obtengan buenos resultados. Mejorar el proceso de integración del programa anual de adquisiciones y servicios da la posibilidad de consolidar compras de distintas unidades del ISEM obteniendo ahorros por volumen, se evitan parcializaciones de las compras, errores u omisiones en las bases de licitación, establecer plazos cortos para postular, participación de potenciales oferentes y fundamentalmente permite satisfacer oportunamente los requerimientos institucionales.

Asimismo, se ha observado que la integración de procedimientos adquisitivos se realiza con ciertas dificultades, lo que trae como consecuencia que se retrase la adjudicación de bienes o servicios.

Por lo anterior, se propone la creación de un proceso de Integración de procedimientos adquisitivos, el cual es práctico, ordenado y será de utilidad para los servidores públicos que realizan dicha actividad, toda vez los guiará y permitirá resolver de manera práctica la problemática que se presente, realizar el trámite correspondiente de manera eficiente, en tiempo y forma. Con la aplicación de la propuesta de mejora planteada, se obtendrán beneficios importantes, ya que los recursos se ejercerán oportunamente, se optimizarán los tiempos en que se realiza la integración de los procedimientos, además se contará con expedientes debidamente integrados y ordenados, lo que permitirá tenerlos disponibles en auditorias o inspecciones internas como externas.

Por otro lado, la inexistencia de un proceso homogéneo en la realización adquisiciones en la modalidad de contratos pedido, trae como

consecuencia que cada unidad hospitalaria o administrativa realice sus contratos pedido, dando lugar a divergencias en el proceso utilizado, no trabajando como una función integral y estratégica. La estructura de adquisición está definida solo a nivel central, y con gran número de unidades de adquisición descentralizadas, esta situación impide que todas las unidades funcionen como parte de un todo integral y consecuentemente el reporte mensual de contratos pedido se encuentra incompleto.

Por lo anterior, se propone la actualización del proceso para la realización de contratos pedido, el cual documentará la acción organizada de acuerdo a lo establecido por la normatividad, para dar cumplimiento a la función de la Coordinación de Administración y Finanzas del ISEM. Asimismo contribuirá en la planeación, ejecución y control de éstos, además se tendrá ciertas ventajas se podrán obtener datos en cualquier momento, ya que cada unidad hospitalaria o administrativa dará de alta y registrará su contrato pedido en un sistema informático de vinculación que permitirá obtener un reporte mensual de todos los contratos pedidos realizados por el instituto. Con este proceso se tendrá una visión más clara de los contratos pedidos realizados, detectando si se están fraccionando las adquisiciones.

La importancia que tienen las mejoras al sistema de adquisiciones en el ISEM tiene diferentes propósitos, entre los que destacan, hacer más eficaz la administración pública, adecuado manejo de presupuesto, tener un buen programa anual de adquisiciones, tener abastecimiento en el momento oportuno, de acuerdo a las necesidades reales.

En conclusión, estas mejoras propuestas ayudarán a dar cumplimiento al espíritu de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, que es obtener las mejores condiciones precios, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano David (2004), "NGP: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", en Arellano, David [coords.], Más allá de la reinención del gobierno, México: Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM): Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Enrique (1999), "Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Cabrero y Nava [coords.], Gerencia pública municipal, México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Castelazo José (1977), Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, México: Colegio de licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Delgadillo Luis (1986), Elementos de Derecho Administrativo. México: Limusa.
- Dwight, Waldo (1980), Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. México: Trillas.
- Fernández José (1994), El Proceso Administrativo. 2ª Edición México: Diana.
- Fernández Jorge (2003), Derecho Administrativo Contratos, 2ª edición, México: Porrúa.
- Frenk Julio (2003), La Salud de la Población hacia una Nueva Salud Pública. 3ª Edición México: FCE, SEP, CONACYT.
- Guerrero Omar (1986), La teoría de la administración pública, México: Harla.
- Guerreo Omar (2000), Teoría Administrativa del Estado, México: Oxford.

- Koontz, Cyril, Weihrich (1999), Elementos de Administración. México: Mc Graw Hill.
- Maya, Blanco (1997), Fundamentos de Salud Pública. Tomo I, 1ª Edición, Colombia: Corporación para las Investigaciones Biológicas Medellín.
- Mouch, García (1982), Fundamentos de Administración, México: Trillas.
- Much, García (1999), Fundamentos de Administración. México. 8ª reimpresión: Trillas.
- Nava Alfonso (1985), Contrato Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, México: Porrúa.
- Sánchez José (1998) Administración Pública y reforma del Estado de México, Instituto de Administración Pública, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez José (2001), La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdés.
- Sánchez José (2007), Estudio de la Ciencia de la Administración, México: Porrúa.
- Sánchez Narciso (2005), Segundo curso de Derecho Administrativo. 3ª Edición, México: Porrúa.
- Salinas (1975), Reforma Administrativa, México: Fondo de cultura Económica.
- Serra Andrés (1978), Ciencia Política, México: Porrúa.
- Serra Andrés (2008), Derecho Administrativo. México: Porrúa.
- Santillana Juan (1996), Auditoría II Santillana. 1ª Edición, México: Ecafsa.

- Santillana Juan (1997), Manual del Auditor. Elementos de Auditoría. Tomo I. 1ª Edición, México: Ecafsa.
- Santillana Juan (2004), Auditoría Interna Integral Administrativa, Operacional y Financiera. 2ª Edición, México: Edamsa Impresiones S. A. de C. V.
- Sayagués Enrique (2005), La licitación Pública, Editorial: IB de F, Montevideo, Buenos Aires.
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (1995) Análisis socioespacial de los servicios de salud. Accesibilidad, utilización y calidad. Primera edición: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Terry, Franklin (1988), Principios de Administración, México: Compañía Editorial Continental, S. A. de C. V.
- Uvalle Ricardo (1992), La teoría de la razón del Estado y la Administración Pública, México: Plaza de Valdés.
- Uvalle Ricardo (2007), Perspectiva de la Administración Contemporánea, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Velasco Santiago (1987), Nuevas Estructuras Organizacionales para la Administración Pública. Gobierno del Estado de México. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Yáñez Valentín (2000), La administración pública y el derecho a la protección a la salud en México: Instituto Nacional de Administración Pública.

MARCO NORMATIVO Y DOCUMENTOS OFICIALES.

- Acuerdo por el que se establecen las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo del Estado de México. Gaceta de Gobierno, 9 de diciembre de 2013, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013> (consultada el 8 de mayo de 2014)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, reformas y adiciones, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf> (consultada el 8 de mayo de 2014)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Gaceta de Gobierno, 14 de noviembre de 1917, reformas y adiciones, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf> (consultada el 8 de mayo de 2014)
- Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf> (consultada el 17 de julio de 2014)
- Ley General de Salud, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf> (consultada el 24 de mayo de 2014)
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf> (consultada el 24 de mayo de 2014)
- Reglamento de la Ley de Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México, disponible en:

- <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf> (consultada el 24 de mayo de 2014)
- Libro Segundo, del Código Administrativo del Estado de México, disponible:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>
(consultada el 17 de julio de 2014)
 - Manual General de Organización del Instituto de Salud del Estado de México, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013> (consultada el 24 de mayo de 2014)
 - Manual de Normas y Políticas para el Gasto Público del Gobierno de Estado de México, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2014> (consultada el 18 de octubre de 2014)
 - Manual de integración y operación del Comité de Adquisiciones y Servicios del Instituto de Salud del Estado de México, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf> (consultada el 26 marzo de 2015)
 - Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. Ejercicio Fiscal 2015, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/pdf> (consultado 18 enero de 2015)
 - Reglamento de Salud del Estado de México, reformas y adiciones, disponible en:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2002>(consultado el 24 de mayo de 2014)
 - Reglamento Interno del Instituto de Salud del Estado de México, disponible:
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011>(consultado el 24 de mayo de 2014)

- Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno, 29 de octubre de 2013, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/rgl/vig/rglvig/pdf/gct/2013> (consultado el 24 de mayo de 2014)