

Contratación de Servicios de Investigación vía Encuestas ¿Qué le pasa al Gobierno?

**Edmundo Berumen
Diciembre de 2004**

Algo pasa en el proceso de contratación de servicios de investigación vía encuestas en el Gobierno. Y no es algo bueno; quizá al principio, pero ya no.

La consigna era, es, muy atractiva: “Hacer más con menos”. Buscar el mejor precio dentro de un mismo estándar de servicio. El principio es bueno. Procurar mediante un proceso de licitación, una sana competencia que promueva y premie al eficiente. Se revisaron leyes y reglamentos pertinentes, se montaron mecanismos más ágiles para difundir y acceder a las licitaciones: COMPRANET, páginas web de las distintas dependencias, alertas vía terceros (e.g. NAFINSA); mayores facilidades para comprar las bases, y mecanismos ágiles para presentar dudas y solicitar aclaraciones.

Lo malo es que en el camino pronto tomó la delantera y ganó “el precio”, y perdió el servicio. Y el perdedor es el cliente, y con él los gobernados.

¿Qué se olvidó de origen? ¿Qué se perdió en el camino? ¿Qué se puede rescatar?

El año 2000 estrenó Ley; la “Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público” (en adelante “la Ley”), que regula, entre otros, los servicios de estudios vía encuestas que contratan las dependencias y entidades del gobierno federal, como queda establecido en el inciso VII del Artículo 3, donde se explicita que la misma incluye la regulación de “La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios”. La Ley se promulgaba “a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, ...”.

Pero en el articulado subsecuente se olvidó que los servicios de investigación en general, y los de encuestas en particular, no son clavos de dos centímetros de largo, sin cabeza, con medio milímetro de diámetro y peso de siete gramos. No son productos comprados “a granel” o por pieza. La especificación misma de la investigación es parte del servicio, es parte de la investigación, y requiere de una rica y suficiente interacción entre investigador y demandante de la investigación, requerimiento que consume tiempo, no lo desperdicia, en beneficio del resultado.

De origen, se olvidó que el proceso mismo de investigación es cíclico; implica la elaboración de hipótesis o marcos de referencia, ejercicios de ensayo y error, vuelta a revisar el punto de partida, más ejercicios de ensayo y error, vuelta a revisar

Lo sustituyó la elaboración de especificaciones que o son “camisas de fuerza” que inhiben toda creatividad, o son aberraciones técnicas sin sentido, o son vaguedades que dejan todo a la imaginación más libertina, u otras variantes con todos los matices intermedios, incluso algunos que atinan en su cometido.

La propia Ley sembró desatinos, algunos de ellos:

- El inciso VII del Artículo 31 de la Ley establece que las bases deben incluir “La indicación de que **ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación**, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas” (las **negritas** aquí y en citas futuras son del autor). Se cierra el paso a señalar lo que infelizmente son lugares comunes, como serios errores técnicos en las condiciones, y se inhibe el hacer sugerencias para su corrección.
- El inciso VIII del mismo artículo establece que las bases deben incluir “Criterios **claros y detallados** para la adjudicación de los contratos de conformidad a lo establecido por el artículo 36 de esta Ley”. Y es la falta de claridad en las especificaciones la que fomenta otro lugar común, cuando por ejemplo el precio “unitario” por entrevista “más bajo” resulta a la vez el precio total “más alto”, por haber propuesto un tamaño de muestra mayor que el de otro licitante con un precio por entrevista “más alto” que el anterior pero un tamaño de muestra bastante menor. Lo lógico pareciera ser el adjudicar el estudio al licitante con el precio unitario por entrevista más bajo, bajando a su vez el tamaño de muestra de su propuesta; pues no, se adjudica al otro.
- El tercer párrafo del Artículo 36 de la Ley establece que “En la evaluación de las proposiciones en ningún caso podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, **excepto cuando se trate de servicios, en los que se demuestre la conveniencia de aplicar dichos mecanismos para evaluar objetivamente la solvencia de las propuestas**, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Contraloría.” Y justo en la contratación de estudios vía encuestas, donde las variantes de diseño y metodología son múltiples, el lugar común es que no se use algún mecanismo claro y explícito de puntaje que ayude a identificar la mejor propuesta para llevara a cabo el servicio.
- El quinto párrafo del mismo artículo señala que “Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta **resulte solvente** porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.” Y el lugar común es que se deje fuera del análisis la “solvencia” de la propuesta en su conjunto (técnica y

- económica), concentrándose sólo en el precio más bajo de entre los que “pasaron” la revisión de su propuesta técnica.
- El Artículo 53 y otros de la Ley, establecen sanciones al licitante ante distintos incumplimientos. Por supuesto, en ningún lado se establecen las contrapartes de otro lugar común, el incumplimiento del convocante en los insumos que se comprometió a entregar, y en la oportunidad de entrega de los que si da eventualmente.

Pasemos a ver algunas perlas técnicas para ilustrar lugares comunes en las especificaciones que se entregan con las bases de licitación de servicios de encuesta:

- “Se requiere que las estimaciones tengan un nivel de confianza del 95%.”
 - Así, sin más. ¿Y el nivel de precisión asociado?
 - Si de estimar un porcentaje se trata, por ejemplo, con certeza y sin investigación de por medio les asevero que es un número entre 0 – 1, y lo asevero no sólo con un nivel de confianza del 95%, sino con una confianza del 100%. Listo.
- “Se requiere que las estimaciones tengan un nivel de confianza del 95% y un error relativo del 15%”
 - Así, sin más. ¿Y el orden de magnitud del parámetro a estimar?
 - Si de estimar un porcentaje se trata, si el orden de magnitud de éste es del 5%, el tamaño de muestra necesario bajo un esquema de muestreo aleatorio simple es de **3,378**, y si es del orden del 40% el tamaño es de **267**. ¡Y les da igual!
- “Se requieren resultados nacionales y desagregados por entidad federativa, por “agencia” y por jurisdicción. En todos los casos con una precisión del 5% a un nivel de confianza del 95%.”
 - Sí, el mismo nivel de precisión y confianza para todas las desagregaciones. No importa que el tamaño de muestra se eleve de manera exorbitante e innecesaria.
 - Y por supuesto, el “efecto de diseño” siempre es olvidado. Aquel factor que refleja que en investigaciones con personas es prácticamente imposible el usar el esquema de muestreo aleatorio simple, resulta carísimo la dispersión en campo que implica; se recurre entonces a diseños más complejos donde la formulita ya no vale, y requiere al menos una corrección vía el factor de efecto de diseño. Pero como el aleatorio simple es el de la formulita fácil para arribar al tamaño de muestra necesario se acepta el que se siga usando.
- “El estudio inicia el día siguiente del fallo, el cuestionario se presentará para aprobación el segundo día, la selección de la muestra se hará el día dos y campo debe iniciar el día tres. Los resultados se entregarán **17** días naturales a partir del fallo.”

- Y entre el fallo y el segundo día la agenda del cliente está complicadísima, no permite reunión alguna. Lo mismo el que sigue,
- Y el investigador procederá, y el convocante lo aceptará.
- “El contratante proporcionará el cuestionario; se espera un informe ejecutivo que analice los resultados, llegue a conclusiones y propuestas de acción.”
 - Sí, así. Sin tener voz en qué preguntar y porqué, sí se tiene la obligación de analizar, concluir y recomendar.
 - Y el investigador lo hará, y el convocante lo aceptará.
- “Se requiere clasificar la actividad económica del informante según el catálogo del INEGI usando la pregunta abierta de ocupación.”
 - No importa que el INEGI para poder hacerlo use hasta seis preguntas y cuente con un personal especializado que se formó a lo largo de varios años para sólo dedicarse a clasificar.
- “Se deberá hacer el mayor esfuerzo para que el cuestionario sea respondido totalmente en las preguntas que apliquen en cada caso. Si bien es cierto que algunas preguntas se les complicarán a los socios entrevistados, sobre todo aquellas relacionadas con dinero, las respuestas pueden ser aproximadas con el fin de evitar la no respuesta a tales cuestionamientos. No se considerarán válidos los cuestionarios que tengan más de 3 preguntas aplicables sin respuesta.”
 - Quedó sembrada la semilla del dolo en campo.
 - La real y natural respuesta de “no se”, “no recuerdo” será sustituida por algún dato numérico para cumplir el requerimiento.
 - ¿Y las conclusiones que de ahí se deriven? Bien, gracias.

Y en el camino se perdió el acumular experiencias, documentarlas, clasificarlas, archivarlas en orden y medios de fácil referencia y recuperación para volver a usar y obviar camino andado. Se perdió el compartir el conocimiento ya adquirido, el dar acceso a investigaciones previas para usarlas de referencia, complementarlas, superarlas.

En su lugar lo conocido se guardó en reserva para aquilatar al investigador, para ver si por su cuenta descubría lo que ya se sabía. No importa que recursos preciosos de tiempo y dinero se desperdiciaran en ello.

En una misma dependencia, con una o varias necesidades de investigación a través de encuestas, a satisfacer a lo largo de varias etapas, algunas de ellas con encuestas “panel”, se privilegió el precio sobre la asociación fértil de mediano, o mejor aún de largo plazo con un mismo investigador, uno que ya probó su capacidad en etapas iniciales, pero que no se conserva, las reglas dejan perder las ventajas de su participación en las etapas subsecuentes por precio, en no pocas ocasiones, por poca diferencia con el nuevo ganador. Y vuelta a empezar de cero; con mayor perjuicio para las encuesta panel..

Y en lo administrativo no mejora la situación, algunas perlas:

- “El fallo se dará a conocer en su oportunidad. La firma del contrato se hará el día siguiente del fallo”
 - La incertidumbre de fechas en los fallos contrasta con la premura precisa con que se solicita se entreguen las propuestas.
 - Finalmente llega el fallo, y la firma y formalización del contrato del servicio nunca se da al día siguiente del fallo; pero eso sí, el investigador ya debe iniciar actividades so pena de incurrir en sanciones por retraso en la entrega.
 - ¿A cuántos nos ha pasado más de una vez el iniciar y concluir el servicio sin la firma de contrato, con la dependencia urgiéndonos de la necesidad de entregarle cuanto antes los resultados, lo atendemos, y después quedamos desamparados al arbitrio de las áreas administrativas para obtener eventualmente el pago?
- “El convocante entregará al ganador el día siguiente del fallo los directorios para la selección de la muestra y el cuestionario a aplicar. La empresa ganadora debe seleccionar la muestra y capacitar al personal de campo en la primer semana.”
 - La entrega “al día siguiente” del fallo no se da, ni al siguiente ni al siguiente,
 - Pero el calendario es inamovible en cuanto a la fecha final de entrega. A recortar tiempos de por sí cortos. ¿Y la calidad? Bien, gracias.
- “Entre los licitantes que aprueben la propuesta técnica, el estudio se asignará al que presente la propuesta económica solvente más baja.”
 - No importa que alguno pase “de panzaso” y otro con excelencia.
 - No importa que el “excelente” tenga un precio superior menor al 10% del más bajo.
 - No importa que el precio “unitario” (por entrevista por ejemplo) sea menor, ya que ante la ambigüedad el que pasó de panzaso propuso un tamaño de muestra menor que resultó en una cotización global menor sin importar que el precio unitario sea más alto.
 - Y la bendita “solvencia” poco se usa. Poco se cuestiona en licitaciones de servicios de investigación que un licitante esté a la mitad o menos del resto en su cotización, si pasó la técnica, sin más se le adjudica. Y luego se le rechaza la entrega y se le hace repetir el estudio, a su costo y tiempo, y así hasta darle algún final. Y la calidad, bien gracias.
- “No habrá anticipo, el pago será en una sola exhibición una vez aceptado el informe de resultados.”
 - No importa que la falta de liquidez deje fuera a buenos investigadores nacionales, y dentro a quienes por encima de otros atributos lo que de sobra tienen es precisamente liquidez.
 - El párrafo segundo del Artículo 26 de la Ley establece que “En los procedimientos de contratación **deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes**, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago,

penas convencionales, anticipos y garantías; debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, **a fin de evitar favorecer a algún participante.**”

- Un ejemplo más de la paradoja de “la equidad” fomentando la “desigualdad” de oportunidades.
- “La firma del contrato se realizará en el mes de noviembre del presente año y el pago se ADEFA.”
 - Más de lo mismo.
- “La empresa ganadora debe entregar copia de su acta constitutiva”
 - ¿Y las veinte copias que ya se entregaron a la misma dependencia en veinte contratos anteriores?
 - ¿Cuál es el afán de acumular papel?

Y la lista sigue

¿Y que tal los fines de cada año? El tiempo se dejó pasar, y ante el fantasma de “perder” el presupuesto (por encima de perder el acceso al nuevo conocimiento), rápidamente se elaboran especificaciones y montan licitaciones cuyo objetivo prioritario es ejercer los dineros.

Se agrega otra prioridad a la par de “mejor” precio, ahora debe venir acompañado del menor tiempo. ¿La calidad? Bien, gracias.

Alguien tuvo una ocurrencia en el gobierno, ¿y si hacemos asignaciones directas que permita la Ley con ciertas instituciones? Así, se ahorraría el tiempo y los recursos que implican los procesos de licitación. Se vieron entonces beneficiadas las instituciones educativas “de excelencia” y el propio INEGI.

Y por un tiempo funcionó bien. Las instituciones agraciadas recibían las adjudicaciones directas, identificaban los recursos propios que participarían en el estudio, identificaban recursos complementarios a contratar de fuera, y adjudicaban de manera directa los servicios complementarios a empresas de investigación conocidas de primera mano por las propias instituciones.

Todos felices.

Hasta que alguien al interior de las instituciones agraciadas llamó la atención a lo inapropiado que era el hacer asignaciones directas. En particular, se acordó del tercer párrafo del Artículo 1, que a la letra dice:

“Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a

cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; **no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización**".

A enmendar el error. Se instauraron procedimientos de licitación de los servicios complementarios requeridos, y como son academia, pues se pulieron y "mejoraron".

Vuelta a lo mismo, con el agregado de que ahora es un proceso en dos fases: la de adjudicación directa entre "pares", y la de licitación de servicios complementarios.

Citando de otro artículo del autor, nosotros, los investigadores, también tenemos culpa:

"¿Cuándo renunciamos a ejercitar cada vez menos las neuronas? Cuando empezó a darnos pena preguntar; cuando resultaba más cómodo recibir que diseñar, cuando para bajar precios la salida fácil era dejar de hacer ensayos y pruebas; cuando para recortar tiempos se abandonó la exigencia de juntas con el cliente para elaborar hipótesis y marcos de referencia; cuando para obtener indicadores, parámetros, y ajustar modelos bastó comprar el software de más fácil uso y oprimir comandos sin necesidad de teorías previas ni de cuestionar si los supuestos requeridos por la herramienta se cumplían o no; cuando tardarse más en la contemplación de los resultados y vuelta a procesar, nueva discusión y vuelta a procesar, hasta converger a algo razonable se convirtió en signo de ineficiencia; cuando sugerir el acceso a estudios previos para intentar procesos adicionales era perder tiempo y encarecer el estudio; cuando ver otras fuentes para encontrar la respuesta era perder negocio; cuando proponer apego a lo básico era ser obsoleto; cuando vender resultó más importante que cuestionar el enfoque del estudio; cuando

¿Qué hacer para que la investigación no siga la falsa ruta de convertirse en un "commodity"?

Surgen algunas ideas:

- En aquellas dependencias con poca experiencia en definir las necesidades de investigación, asignar de manera directa o licitar la elaboración de estas, convocando a profesionales en el tema. Incluir en el ejercicio el tiempo y acceso necesarios a funcionarios y documentos de estudios previos.
- No marginar a quien colaboró a preparar las especificaciones del estudio de la convocatoria para ejecutar la investigación, pero compartir con el resto todo el producto de su trabajo.

- Enriquecer el proceso de licitación con al menos dos reuniones previas con el área sustantiva demandante del servicio para que expongan lo que ya saben del tema, las dificultades ya superadas, las que quedaron pendientes, y las expectativas sustantivas y técnicas del estudio que viene, con un formato permita preguntas y respuestas al detalle necesario.
- Lo anterior no sustituye la “junta de aclaraciones”, que hoy por hoy es dominada por discusiones administrativas y un formato torpe para entrar en detalle a las complejidades técnicas. Ésta debe permanecer, pero debe ser complementada con las reuniones previas sugeridas.
- Incluir pagos parciales contra entregas de productos intermedios para no marginar a buenos investigadores con problemas de liquidez. Entre los productos que se pueden considerar están: el diseño y selección de las muestras; la elaboración y entrega de los formatos de campo, cuestionarios y manuales; el reclutamiento y capacitación del personal de campo; la entrega de archivos preliminares del avance de cuestionarios ya capturados; etc.
- El sí incluir mecanismos de calificación de propuestas técnicas que cuenten junto con la cotización económica mediante algún sistema de puntaje para decidir al ganador.
- Buscar mecanismos transparentes que den algunos puntos adicionales a investigadores que ya ejecutaron satisfactoriamente etapas previas de la investigación (sin incluir la de elaboración de especificaciones). Con ello se pretende propiciar la fértil asociación que acumula y aprovecha experiencias en el mediano y largo plazo entre investigador y dependencia que requiere sus servicios.
- El no solicitar al investigador el realizar análisis, conclusiones y recomendaciones si antes no se le dio oportunidad de participar en la definición de objetivos y alcances del estudio.
- Explicitar criterios más detallados y claros que motiven a los convocantes a hacer mayor uso del concepto de propuestas “solventes” para evitar la asignación de licitaciones a investigadores que no supieron valorar el esfuerzo y complejidad de las tareas por hacer, y el consumo de recursos correspondientes.
- Flexibilizar las facultades de modificación de los términos de referencia una vez iniciada la investigación si se exhiben elementos suficientes para evidenciar que el no hacerlo va en perjuicio del resultado y alcance de objetivos del proyecto.

En la medida que logremos encontrar los mecanismos adecuados que propicien la interacción abierta y franca entre el investigador y el área sustantiva de la dependencia que requiere de estudios, en esa medida realmente se arribará al atractivo más con menos.

La iniciativa actual del Congreso de la Unión es un paso en la dirección correcta. La colección de artículos que se presentan explora distintas facetas de la situación actual en la contratación de servicios de investigación para el gobierno, en particular en el tema de encuestas de opinión.

Una vez distribuidos entre las empresas de investigación, investigadores, instituciones académicas y dependencias e instituciones demandantes de investigación, su discusión abierta y extensa en un foro apropiado puede servir para arribar a recomendaciones que permitan al Congreso el tomar las acciones dentro de su competencia que sirvan para fortalecer y enriquecer la promoción de estudios e investigaciones más sólidas y robustas, que soporten el escrutinio técnico al que se expongan.