

¿Es posible medir la corrupción?

Un ejército de expertos se apresta a responder que sí, y desde luego cada uno dice tener el mejor método. Les creemos porque hoy en día existen "indicadores" casi para cualquier cosa. Pero lo cierto es que la corrupción es algo tan complejo que medirla es prácticamente imposible. Siendo optimistas, podríamos decir que, por ahora, no existen métodos suficientemente confiables para hacer un registro cuantitativo de la corrupción que esté a la altura del tipo de conocimiento que pueden producir las ciencias sociales.

Lejos de ofrecer una respuesta categórica al problema, esta publicación da cuenta de las dificultades que aparecen en el arduo camino de diseñar indicadores cuantitativos en esta materia. Contiene el reporte de un primer intento de superar los indicadores hechos a partir de percepciones, mediante la búsqueda de "datos duros" en materia de adquisiciones gubernamentales en México. Asimismo, incluye un ensayo sobre las tensiones que surgen entre las exigencias estrictamente académicas del desarrollo de indicadores como parte de un programa fuerte de investigación sociológica en materia de corrupción, por un lado, y los usos políticos de dichos indicadores, por el otro.

Antonio Azuela es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus más recientes publicaciones son: *Visionarios y pragmáticos* y *La corrupción en América*, ambos de 2006.



Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras

Antonio Azuela
COORDINADOR

Antonio Azuela
COORDINADOR

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN

Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

**Las compras del gobierno:
datos blandos, percepciones duras.**

Antonio Azuela
Coordinador

Cuaderno de Investigación
Instituto de Investigaciones Sociales
UNAM
Septiembre de 2006

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
RANKING DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ADQUISICIONES DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO	7
Introducción	7
Antecedentes y definiciones básicas	9
Evolución del modelo	15
Construcción de indicadores y resultados del análisis	21
Aplicación del método de componentes principales	59
Conclusiones y recomendaciones	69
¿A DÓNDE VAS CON ESOS DATOS? CUENTAS Y CUENTOS SOBRE LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES	73
ANEXOS	97
Anexo 1: Relación de entidades y dependencias estudiadas.	97
Anexo 2. Descripción de los Capítulos de Gasto en los que se Concentra el Estudio	98
Anexo 4: Formatos de información y manual para su llenado	102
Anexo 5: Reporte final de información disponible (septiembre de 2004)	118
Anexo 6 :Depuración de los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones	121
Anexo 7. Análisis sobre la instrumentación del Indicador de Comparación de Nivel de Precios.	129
Anexo 9. Metodología para evaluar el nivel de conocimiento de los funcionarios sobre el régimen de adquisiciones.	137
Anexo 10. Metodología para la estimación del nivel de satisfacción de los funcionarios usuarios de las adquisiciones	142
Anexo 11. Metodología de estimación de índices mediante la técnica de componentes principales	144

PRESENTACIÓN

En abril de 2003 la Universidad Nacional Autónoma de México recibió una donación del Banco Mundial¹ para emprender la creación de un Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción en el Instituto de Investigaciones Sociales. En este cuaderno se presentan los resultados de uno de los dos proyectos de investigación que ha llevado a cabo el Laboratorio. Se trata del *Estudio Especializado en Buenas Prácticas en Adquisiciones*². De esta manera se cumple con el primer cometido del Laboratorio, que fue el de desarrollar indicadores que permitiesen comparar el desempeño de las dependencias y entidades del Gobierno Federal en materia de adquisiciones.

El estudio consiste en una evaluación comparada de las adquisiciones de 17 dependencias y 4 entidades de la Administración Pública Federal (APF). Su objetivo fundamental fue dar un paso adelante respecto de otras investigaciones de carácter cuantitativo sobre el tema, cuya debilidad principal radica en que están basadas en percepciones. De lo que se trataba era de encontrar “datos duros” que permitiesen hacer un examen más objetivo de las condiciones que predominan en el complejo universo de las adquisiciones gubernamentales. Siguiendo las ideas de Michael Johnston, que en un trabajo reciente había sugerido la posibilidad de identificar condiciones propicias para la corrupción a partir de información pública, nos dispusimos a diseñar grupos de indicadores que pudieran servir a ese propósito.

El primer paso fue hacer una exploración sobre la información que se recaba en las adquisiciones gubernamentales, o que al menos de acuerdo a la ley debería estar en manos de los órganos de control. Como parte del diseño de la investigación, se decidió que no se intentaría elaborar nada parecido a unos “indicadores de corrupción”, pero que sí se consideraba factible construir indicadores de “buenas prácticas”. Las razones para ello eran dos: por un lado, parecía difícil deducir la existencia de prácticas corruptas a partir de información comparable que además estuviese disponible para el conjunto del gobierno. Por la otra, con este nuevo giro sería posible cubrir diversos aspectos de las adquisiciones gubernamentales que no necesariamente implican prácticas corruptas, aunque sí diferentes calidades en el desempeño de las entidades gubernamentales. Así, se diseñaron los términos de referencia para un concurso al cual fueron invitadas cinco firmas consultoras³, entre las cuales resultó triunfadora *GEA Structura*, que llevó a cabo el estudio bajo la coordinación del Laboratorio.

Los primeros resultados del estudio estuvieron disponibles en noviembre de 2004, pero no parecían lo suficientemente sólidos para ser publicados. Fue por ello que la UNAM convocó a un Comité Asesor Internacional⁴, que se reunió a fines de enero de 2005 y que proporcionó

¹ Tanto los resultados que se presentan, como las opiniones aquí expresadas, son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen en forma alguna al Banco Mundial.

² El otro proyecto, *Estudio sobre Percepciones y Cultura en el Servicio Público en Materia de Adquisiciones*, se publica por separado como Informe de Investigación. También se puede consultar en www.unam.mx/iisunam.

³ Es muy revelador el hecho de que no encontramos en instituciones de educación superior, públicas o privadas, grupos de investigación que pudiesen participar en un concurso sobre este tema. Tampoco podíamos realizarlo directamente en el Laboratorio, en virtud de que las normas del Banco Mundial impiden la utilización de sus recursos bajo la forma de salarios.

⁴ Los integrantes del Comité son: Claudio Weber Abramo de Transparencia Brasil, Manuel Garrido del Departamento de Justicia, República Argentina, Michael Johnston de la Colgate University, E.U.A, Rogelio Pérez Perdomo de la Universidad Metropolitana, Venezuela, Eduardo Bohórquez de Transparencia Mexicana y Larissa

importantes orientaciones para la integración de la versión final de los resultados. Al final, el hallazgo más importante del estudio es que la información disponible en el Gobierno Federal no es suficiente (ni en cantidad ni en calidad) para integrar un ranking como el que se había previsto. No obstante, el estudio identifica diferencias notables en el desempeño de las 4 entidades y las 17 dependencias estudiadas. Esas diferencias pueden suscitar reflexiones y debates sobre las adquisiciones gubernamentales, de mucho mayor altura calidad, en comparación con lo que hasta ahora se conoce y se discute. Además de presentar los resultados tal como fueron reportados al final del proyecto (capítulo 1), se incluye aquí un ensayo sobre las implicaciones que tiene el diseño de indicadores de este tipo en un programa más ambicioso de investigación sobre la corrupción (capítulo 2).

La información es tan abundante y los temas tan variados, que es imposible ofrecer una conclusión única a partir de estas investigaciones. Lo que, en todo caso, el lector podrá encontrar en las páginas que siguen, es que ningún indicador numérico que trate de registrar *buenas prácticas* es lo suficientemente “duro” como para ser considerado un registro inobjetable de lo que ocurre en las compras gubernamentales. Si, en el mundo de la política (al igual que en el de las políticas) hay razones, buenas y malas, para utilizar la información cuantitativa como un reflejo de la realidad, en el mundo de las ciencias sociales la tarea de producir indicadores tiene que poner el acento en sus propias limitaciones. Es eso lo que hemos querido ofrecer al lector en las páginas que siguen.

Antonio Azuela

Lomnitz del IIMAS-UNAM. Además, se recibieron opiniones sumamente valiosas de María González de Asís, del Instituto del Banco Mundial y de Susan Rose-Ackerman, de la Universidad de Yale, que no pudieron asistir a la reunión.

RANKING DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ADQUISICIONES DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO

INTRODUCCIÓN

En los años recientes, la investigación del fenómeno de la corrupción en México se ha desarrollado de manera importante y se han producido aproximaciones diferentes para la comprensión del problema, que han estado condicionadas por las posiciones desde las que se han generado esos esfuerzos. En este contexto, el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción en México, Unidad Académica del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, emprendió la realización de un proyecto sobre las adquisiciones del gobierno federal mexicano, con el valioso apoyo de un donativo del Banco Mundial.

En el debate académico sobre la corrupción se ha generado una creciente insatisfacción por las debilidades inherentes a los ejercicios cuantitativos fundados en percepciones. Por ello, este estudio ha perseguido, como propósito fundamental, la generación de un ranking que permita evaluar comparativamente las adquisiciones de las dependencias y entidades del gobierno federal, a partir de datos duros. Inspirados en una propuesta de Michael Johnston y Sahr Kpundeh⁵ a mediados de 2003 el Laboratorio convocó a un concurso a cinco consultoras para la realización del estudio, del cual resultó seleccionado el Grupo de Economistas y Asociados, S.C. (GEA). El presente documento contiene los resultados del proyecto, que se denominó *Estudio especializado en buenas prácticas en materia de adquisiciones del gobierno federal mexicano*.

Si bien el propósito del proyecto se cumplió solo parcialmente, debido a la ausencia de información suficiente sobre los procesos de adquisiciones, el ejercicio obtuvo resultados importantes y, además, sienta las bases para avanzar en la conformación de un sistema de información en materia de adquisiciones, que pueda hacer efectiva y real la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno federal en este punto fundamental del ejercicio presupuestal.

La realización de esta investigación fue posible gracias a los avances reales que el gobierno federal ha realizado para transparentar la información pública y los procesos de adquisiciones. Ello es evidente no sólo por la normatividad actual, que ha reducido el margen de discrecionalidad de las entidades públicas y las ha obligado a informar, sino también por medio del sistema de Compranet que revela un gran esfuerzo por hacer aún más pública y accesible la información de los procesos, de una manera general y no sólo para algunas dependencias. Sin embargo, el hecho inobjetable es que a pesar de lo anterior, la construcción del índice se topó con obstáculos insalvables hasta ahora en materia de la cantidad —y en algunos casos de la calidad— de la información disponible. Ello habla de que los avances dentro de la administración pública federal son heterogéneos.

Por esta razón, este primer ejercicio de construcción de un índice de buenas prácticas tuvo que ser rediseñado. Es obvio, pero debe recalcar, que no es posible construir ningún sistema de clasificación o ranking si no se dispone de la totalidad de la información de todas las entidades y

⁵ Ver apartad dos, *infra*.

dependencias involucradas. Ese era el caso. Entonces surgieron varias preguntas ¿Cómo continuar con el proyecto? ¿Cómo subsanar la carencia de información? ¿Cómo y dónde clasificar a las dependencias que no entregaron toda la información? ¿Era factible asignar un valor arbitrario como pudieran ser el promedio de la calificación que se obtenía del resto de las dependencias que sí proporcionaron la información, o un cero por no cumplir? No había y respuesta a esa pregunta.

Así, para mantener la viabilidad del proyecto fue necesario buscar una salida alternativa. Ella consistió, por un lado, en incorporar una variable extra, no considerada originalmente en el modelo —la disponibilidad o no de la información— y por el otro, agrupar a las dependencias en cuatro rangos según el valor obtenido en cada indicador y la disponibilidad de información (el procedimiento está descrito en el apartado cuatro).

Los resultados de este primer índice aportan una aproximación a las buenas prácticas de las diversas entidades —además de que son sólidos estadísticamente y el método empleado los avala; sin embargo, lo deseable y óptimo para que el índice sea más preciso es disponer de información completa de todos los indicadores para la totalidad de las entidades consideradas.

De esta forma, el trabajo está dividido en cinco apartados. El primero describe los términos y objetivos del proyecto, así como las definiciones básicas que se utilizaron para estudiar las adquisiciones de las dependencias y entidades del gobierno federal. En el segundo se reconstruye la evolución del proyecto, exponiendo la forma en que fueron enfrentados y solucionados los problemas que de diversa índole que surgieron y, en particular, se recuperan las discusiones conceptuales y metodológicas que se realizaron en torno a él con un comité de expertos en la materia. En la tercera parte, se presenta el análisis de la información disponible y la manera como se construyeron los indicadores de las buenas prácticas en materia de adquisiciones. El cuarto apartado está dedicado a la aplicación del método estadístico seleccionado —el de *componentes principales*— para construir el ranking de buenas prácticas, así como las limitaciones y posibilidades que tienen los resultados descubiertos. En las conclusiones se plantean, además de los principales resultados, algunas recomendaciones para avanzar en el objetivo de hacer más transparente el ejercicio del presupuesto en materia de adquisiciones. Por último, el documento está acompañado por 11 Anexos en los que se profundizan diferentes aspectos sobresalientes de esta experiencia, con el propósito de ofrecer una perspectiva integral de lo que implicó la realización del estudio.

ANTECEDENTES Y DEFINICIONES BÁSICAS

El objetivo del proyecto convocado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en octubre de 2003, consistió en diseñar y aplicar una serie de indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones, en 21 entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, que pudieran convertirse en uno o varios ‘rankings’ o sistemas de clasificación.

Esa delimitación del proyecto también definió su alcance, ya que no se trataba de medir la corrupción, fenómeno muy difícil de observar con datos duros, diferentes de las percepciones. Además, de la finalidad del estudio también se desprendió otra consecuencia de enorme importancia: no se intentó analizar la totalidad de las adquisiciones del gobierno federal –por ejemplo, la implicada en la obra pública, que constituye una parte considerable del gasto en la materia— sino sólo de aquellas que fueran comparables entre las 21 dependencias y entidades seleccionadas.

Para conseguir el objetivo se tomaron las decisiones siguientes:

- Las dependencias y entidades a estudiar serían a) las secretarías de estado, sin considerar a las de Defensa y Marina; b) la Procuraduría General de la República; y c) cuatro entidades más: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social y Comisión Nacional del Agua. De esta forma el grupo quedó conformado de la siguiente manera:

Siglas	Entidad
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNA	Comisión Nacional del Agua
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- La información para el estudio sería la más reciente disponible, correspondiente al ejercicio presupuestal de 2002, salvo en las variables que se indique lo contrario. Originalmente, el proyecto se realizaría entre enero y junio de 2004. En enero de 2004, la información de 2003 no estaba completa y disponible.
- Dado que el gasto programable público federal está dividido en nueve capítulos, tuvo que seleccionarse sólo aquellos que corresponden estrictamente a las adquisiciones. Por ello, no fueron tomados en cuenta los capítulos de servicios personales o nómina (capítulo 1000); de subsidios y transferencias (capítulo 4000); de inversión financiera (capítulo 7000); de participaciones de ingresos y aportaciones federales a los gobiernos estatales y municipales (capítulo 8000) y de pago de deuda (capítulo 9000). Además, se eliminó el correspondiente a obra pública (capítulo 6000) debido a que no todas las dependencias la realizan, razón por la cual no es comparable. Por tanto, el estudio considera únicamente tres capítulos de gasto:
 1. *Materiales y Suministros* (capítulo 2000). Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición en toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público. Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y, en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los programas públicos que deban registrarse en el activo circulante de las dependencias y entidades. Incluye las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del Sector Público.
 2. *Servicios Generales* (capítulo 3000). Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, de energía eléctrica, agua, de telecomunicaciones, y conducción de señales analógicas y digitales; contrataciones integrales de servicios básicos; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios comercial, bancario, financiero, contratación de servicios con terceros y gastos inherentes; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; y servicios de impresión, publicación, difusión, información y comunicación social, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas; los servicios integrales en pasajes y viáticos a nivel nacional o internacional y los gastos de servidores públicos de mando en el ejercicio de sus funciones; las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia; así como las asignaciones para cubrir pagos por participaciones en órganos de gobierno.
 3. *Bienes muebles e inmuebles* (capítulo 5000). Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades

administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles incluidos los contratos mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105 Instalaciones y obras de construcción especializada.

- El gasto total del gobierno en los nueve capítulos mencionados ascendió en 2002 a poco más de 822 mil millones de pesos, de los cuales, para dimensionar el alcance del estudio, casi 175 mil millones de pesos (21.3%) fueron ejercidos por el gobierno federal en adquisiciones de todo tipo.
- Los tres capítulos de gasto considerados en el proyecto suman 128 mil millones, equivalentes a 73% del total de las adquisiciones y casi 16% del total del gasto del gobierno federal.

Siglas	TOTAL (Miles de pesos)	GASTO NO RELACIONADO CON ADQUISICIONES (Miles de pesos)	GASTO EN ADQUISICIONES (INCLUYE OBRA PÚBLICA) (Miles de pesos)	GASTO EN ADQUISICIONES (SIN OBRA PÚBLICA) (Miles de pesos)	GASTO NO RELACIONADO CON ADQUISICIONES (% del total)	GASTO EN ADQUISICIONES (INCLUYE OBRA PÚBLICA) (% del total)	GASTO EN ADQUISICIONES (SIN OBRA PÚBLICA) (% del total)
CFE	123,637,250.9	59,699,842.3	63,937,408.6	52,726,908.6	48.3	51.7	42.6
CNA	10,147,314.4	7,094,486.5	3,052,827.9	3,052,827.9	69.9	30.1	30.1
IMSS	206,947,554.8	180,086,077.6	26,861,477.2	26,521,877.2	87.0	13.0	12.8
PEMEX	141,426,997.0	92,910,212.4	48,516,784.6	24,998,284.6	65.7	34.3	17.7
PGR	6,991,865.7	4,459,277.6	2,532,588.1	2,341,737.9	63.8	36.2	33.5
SAGARPA	34,298,952.7	33,321,723.4	977,229.3	930,330.4	97.2	2.8	2.7
SCT	24,242,923.6	9,402,259.0	14,840,664.6	4,219,067.9	38.8	61.2	17.4
SE	6,173,092.6	5,610,990.7	562,101.9	548,209.6	90.9	9.1	8.9
SECTUR	1,925,991.9	1,742,962.3	183,029.6	182,599.8	90.5	9.5	9.5
SEDESOL	17,887,405.8	17,385,434.7	501,971.1	467,959.9	97.2	2.8	2.6
SEGOB	5,190,425.0	3,914,236.0	1,276,189.0	1,259,873.3	75.4	24.6	24.3
SEMARNAT	14,932,417.4	14,396,928.5	535,488.9	529,293.6	96.4	3.6	3.5
SENER	14,181,278.7	14,073,174.7	108,104.0	107,347.9	99.2	0.8	0.8
SEP	107,991,543.7	103,989,245.3	4,002,298.4	3,994,385.0	96.3	3.7	3.7
SFP	982,404.8	822,344.8	160,060.0	160,060.0	83.7	16.3	16.3
SHCP	69,616,800.2	68,782,033.0	834,767.2	815,245.9	98.8	1.2	1.2
SRA	2,156,402.2	2,056,092.2	100,310.0	100,310.0	95.3	4.7	4.7
SRE	3,845,119.8	2,101,518.6	1,743,601.2	1,708,526.0	54.7	45.3	44.4
SS	20,127,346.9	17,599,803.6	2,527,543.3	2,466,752.8	87.4	12.6	12.3
SSP	6,388,988.3	5,943,364.3	445,624.0	433,678.4	93.0	7.0	6.8
STPS	3,162,489.7	2,629,278.7	533,211.0	484,484.7	83.1	16.9	15.3
TOTAL	822,254,566.1	648,021,286.2	174,233,279.9	128,049,761.4	78.8	21.2	15.6

Fuente: Cuenta Pública 2002

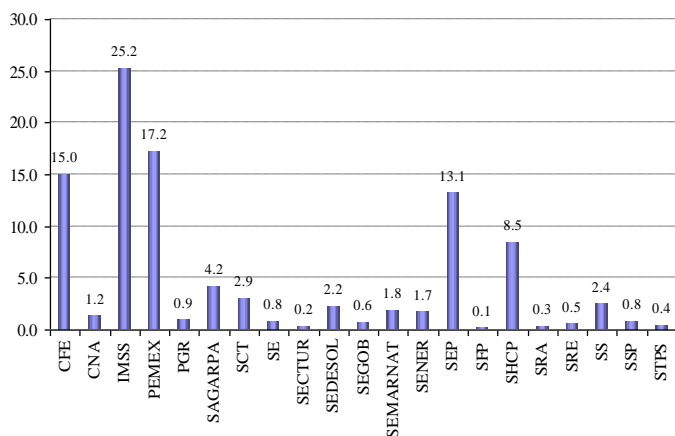
- De los tres capítulos de gasto, el de mayor importancia es el de materiales y suministros (40% del total de adquisiciones), seguido del de servicios generales (casi 51 mil millones de pesos, equivalentes a 29% de las adquisiciones totales del gobierno federal).

Siglas	MATERIALES Y SUMINISTROS (Miles de pesos)	SERVICIOS GENERALES (Miles de pesos)	BIENES MUEBLES E INMUEBLES (Miles de pesos)	TOTAL (Miles de pesos)	MATERIALES Y SUMINISTROS (% del total)	SERVICIOS GENERALES (% del total)	BIENES MUEBLES E INMUEBLES (% del total)
CFE	42,280,779.2	9,035,102.9	1,411,026.5	123,637,250.9	34.2	7.3	1.1
CNA	425,279.6	2,347,734.1	279,814.2	10,147,314.4	4.2	23.1	2.8
IMSS	17,035,781.7	8,448,613.3	1,037,482.2	206,947,554.8	8.2	4.1	0.5
PEMEX	5,247,630.2	17,632,021.1	2,118,633.3	141,426,997.0	3.7	12.5	1.5
PGR	373,852.0	1,402,842.1	565,043.8	6,991,865.7	5.3	20.1	8.1
SAGARPA	137,569.6	573,872.3	218,888.5	34,298,952.7	0.4	1.7	0.6
SCT	705,965.1	2,713,375.1	799,727.7	24,242,923.6	2.9	11.2	3.3
SE	30,768.0	425,012.3	92,429.3	6,173,092.6	0.5	6.9	1.5
SECTUR	41,919.4	122,000.7	18,679.7	1,925,991.9	2.2	6.3	1.0
SEDESOL	27,200.3	373,339.5	67,420.1	17,887,405.8	0.2	2.1	0.4
SEGOB	416,002.7	617,235.5	226,635.1	5,190,425.0	8.0	11.9	4.4
SEMARNAT	78,883.4	418,275.2	32,135.0	14,932,417.4	0.5	2.8	0.2
SENER	12,142.2	91,923.2	3,282.5	14,181,278.7	0.1	0.6	0.0
SEP	456,255.1	2,677,995.8	860,134.1	107,991,543.7	0.4	2.5	0.8
SFP	11,928.2	120,828.3	27,303.5	27,303.5	1.2	12.3	2.8
SHCP	103,402.1	629,282.8	82,561.0	69,616,800.2	0.1	0.9	0.1
SRA	20,455.7	73,963.0	5,891.3	2,156,402.2	0.9	3.4	0.3
SRE	29,385.1	1,663,242.3	15,898.6	3,845,119.8	0.8	43.3	0.4
SS	1,399,236.0	869,356.8	198,160.0	20,127,346.9	7.0	4.3	1.0
SSP	299,713.5	93,833.8	40,131.1	6,388,988.3	4.7	1.5	0.6
STPS	42,759.6	379,249.3	62,475.8	3,162,489.7	1.4	12.0	2.0
TOTAL	69,176,908.7	50,709,099.4	8,163,753.3	822,254,566.1	8.4	6.2	1.0

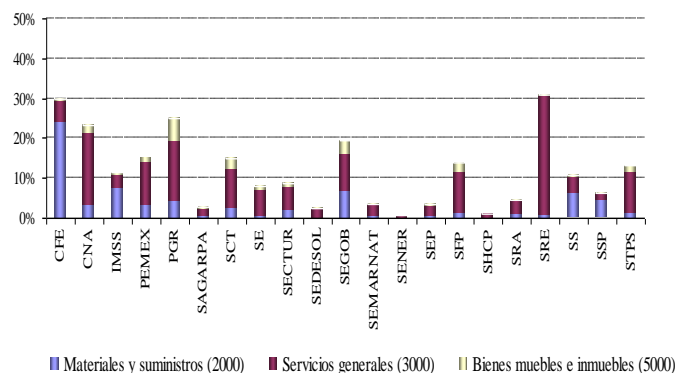
Fuente: Cuenta Pública 2002

- Tres entidades –PEMEX, CFE e IMSS—representan casi 60% del total de las adquisiciones.

PARTICIPACIÓN DEL GASTO POR ENTIDAD EN EL GASTO TOTAL (%)



GASTO EJERCIDO POR CAPITULO CON RESPECTO AL TOTAL DEL GASTO EJERCIDO DE CADA ENTIDAD, 2002



- Las fuentes de información serían fundamentalmente tres:
 - La Cuenta Pública 2002, es decir, la información oficial entregada por el gobierno federal al Congreso.
 - La Secretaría de la Función Pública que concentra en el sistema Compranet la información relativa a los procesos de adquisiciones.
 - Las mismas dependencias mediante requerimientos específicos del proyecto, en formatos elaborados por GEA y solicitados por la Secretaría de la Función Pública.

EVOLUCIÓN DEL MODELO

A continuación se describe la trayectoria que ha recorrido el presente proyecto desde su planteamiento original hasta el resultado contenido en este documento. No conocemos, en el campo de los estudios sobre la corrupción, antecedentes de una investigación como esta, que se propone ofrecer una evaluación comparativa de la situación de las adquisiciones en un conjunto de entes gubernamentales a partir de datos *duros* – es decir, que intente ir más allá de las percepciones sociales- lo cual le da un carácter eminentemente exploratorio a la investigación. Como se verá en las páginas que siguen, tanto el uso de determinadas metodologías como la interpretación de los resultados han ido cambiando en la medida que el estudio ha avanzado.

El punto de partida del estudio consistió en descartar la idea de construir un “ranking de prácticas de corrupción” y proponer el desarrollo y aplicación de un ranking de buenas prácticas en materia de adquisiciones. La razón de esa decisión fue que si, de entrada, es discutible que la corrupción sea un fenómeno susceptible de medición, mucho menos viable resulta la idea de establecer un ranking en el que se pudiese ordenar un conjunto de entes públicos por la incidencia de prácticas de corrupción en ellos. En cambio, la idea de perfilar un conjunto de buenas prácticas resulta mucho más viable, bajo el supuesto de que la disponibilidad de información sobre diversos aspectos de los procedimientos de adquisiciones permite comparar el desempeño de un conjunto de entidades y dependencias, sin que dicha comparación llevase a la conclusión de que en una entidad hay más o menos corrupción que en las otras. Se trata entonces de definir y aplicar criterios claros y, hasta donde es posible, objetivos, que permitan diferenciar el desempeño de diversas entidades y dependencias. Sin desechar la posibilidad de alimentar esa evaluación con un análisis de las percepciones de los actores⁶, lo que este estudio se ha propuesto es analizar la práctica misma de los procesos de adquisiciones, a partir de información acreditable. Como se verá más adelante, el hablar de buenas prácticas (en vez de corrupción) no elimina completamente el carácter valorativo del ejercicio, pero sí hace posible el manejo de parámetros mucho más confiables para evaluar el desempeño del Gobierno Federal en una materia tan importante como las adquisiciones públicas.

Una vez que se determinó la posibilidad de construir indicadores de buenas prácticas⁷, el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción diseñó los términos de referencia para este “estudio especializado”, y en ellos se definieron 14 indicadores agrupados en las siguientes categorías:

- Indicadores relativos a la calidad de los procedimientos de adquisiciones.
- Indicadores relativos a los resultados de las adquisiciones.
- Indicadores relativos a la percepción externa sobre los procedimientos y sus resultados.
- Indicadores relativos a la capacidad y la cultura de la transparencia de los responsables de las adquisiciones.

El concurso mediante el cual se convocó a cinco firmas consultoras para la realización de este

⁶ Derivadas en este caso de una encuesta levantada entre 1 623 servidores públicos y 499 proveedores del Gobierno Federal Mexicano. Ver al respecto los indicadores números 10 y 11.

⁷ Para lo cual contamos con el invaluable el apoyo de varios colegas, en particular del Lic. Manuel Montoya, de la Secretaría de Educación Pública, y del Ing. Aníbal Villavicencio, de la Secretaría de la Función Pública.

estudio, exhortaba a los participantes a formular desarrollos y modificaciones a dichos términos de referencia, así como a precisar las herramientas metodológicas que se utilizarían para la integración y aplicación de los rankings. Vale la pena señalar que varias de las firmas participantes propusieron el uso del método de componentes principales para la integración de un ranking final que permitiese agrupar a las dependencias y entidades a partir del conjunto de la información obtenida para los diferentes indicadores considerados. En el Apartado 4 se explica el modo en que se aplicó dicho método.

La propuesta de Gea Estructura Consultores, que resultó ganadora en el concurso⁸, consistía en una lista de poco más de treinta indicadores agrupados en los siguientes cuatro rubros:

- Eficiencia, referida a los procesos, recursos y mecanismos para que los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios sean realizados de manera oportuna. Incluye la planeación y programación, los métodos para la realización de licitaciones a lo largo del año, la evaluación interna y externa de los procedimientos, medidas de corrección, etc.
- Eficacia. Referida a los resultados de los procesos de adquisiciones: cumplimiento de metas en términos de montos y tipo de bienes adquiridos; tiempos de entrega y de pagos; nivel de precios de los bienes y servicios, etc.
- Transparencia. En este apartado se observaría qué tan transparentes son los procesos de adquisiciones al público en general como a los proveedores: estructura de las adquisiciones entre tipos de licitación, su publicación en Compranet; la disponibilidad de la información sobre compras en Internet, etc.
- Legalidad. Se pretendía observar el apego a la normatividad externa e interna en materia de adquisiciones, lo cual puede inferirse los recursos de inconformidad procedentes, las sanciones aplicadas, las medidas correctivas para evitar errores, etc.⁹

El estudio inició con la realización de reuniones con funcionarios de diversas áreas de la Secretaría de la Función Pública (SFP), con el objeto de afinar los criterios y de evaluar la disponibilidad de información. En cada reunión se discutía la relevancia de los indicadores propuestos y surgían ideas sobre nuevos indicadores. En un momento dado, la lista llegó a tener más de cincuenta indicadores.

Como resultado de dichas reuniones, se identificaron tres fuentes de información para la elaboración de los indicadores: la Cuenta Pública¹⁰, la Secretaría de la Función Pública y las propias entidades y dependencias objeto del estudio. Para esta última fuente, GEA diseñó un conjunto de nueve formatos y un manual para su llenado (Anexo 4) y la SFP ofreció sus buenos oficios para la obtención de la información. En virtud de que se esperaba que la información fluyera con relativa rapidez, se decidió que el estudio analizaría la información relativa al año de

⁸ Al Comité Técnico que evaluó las propuestas, además de los funcionarios que lo deben integrar por la normativa aplicable de la UNAM, se integraron dos expertos más: uno nombrado por el Banco Mundial y otro por la Secretaría de la Función Pública.

⁹ Anexo 3 contiene la relación de indicadores originalmente propuesta por GEA para cubrir esos cuatro componentes del concepto de buenas prácticas.

¹⁰ La Cuenta Pública es la información relativa al ejercicio del gasto público correspondiente a un año, una vez que fue revisada o auditada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Es, por tanto, la versión oficial revisada y autorizada tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo.

2002.11

Fue en la integración de la información proveniente de las dependencias y entidades cuando aparecieron los primeros indicios de la carencia de información relevante en la materia. La obtención de la información no sólo se prolongó por seis meses más de lo que originalmente se había previsto, sino que una gran cantidad de dependencias y entidades no contaban con información sobre aspectos cruciales en materia de adquisiciones. Sólo once de las veintiuna entidades y dependencias estudiadas proporcionaron toda la información solicitada. El Anexo 5 contiene el reporte de información entregada por las dependencias y entidades y el Anexo 6 la depuración de los indicadores).

De hecho, lo anterior conduce a la primera de las conclusiones del presente estudio: a pesar de los innegables esfuerzos que la presente administración federal ha hecho en materia de transparencia, la información disponible sobre adquisiciones no es suficiente para integrar indicadores sobre aspectos fundamentales de las adquisiciones gubernamentales. El caso más patente es el relativo a los precios que el gobierno paga por los bienes que adquiere. Después de varios intentos de comparar los precios de artículos que todas las dependencias y entidades adquieren (tales como flotillas de vehículos, papelería, mobiliario), se llegó a la conclusión de que la información disponible es tan heterogénea e incompleta, que resulta imposible comparar el desempeño de las entidades y dependencias de la administración pública a este respecto. El Anexo 7 ofrece un análisis de los problemas que presenta la información disponible en materia de precios.

Son muchos otros los rubros en los cuales no se dispone de información suficiente para integrar un ranking sobre los aspectos más relevantes de las adquisiciones gubernamentales. Baste con señalar aquí uno de los más evidentes: la estructura de las adquisiciones según el tipo procedimiento utilizado, es decir, la frecuencia con la que se recurre a la adquisición directa o al concurso por invitación a tres proveedores, en lugar de realizar licitaciones públicas. A pesar de que la ley define los supuestos en los que está permitido utilizar los dos primeros procedimientos, su incidencia se puede convertir en uno de los más elocuentes indicadores sobre la transparencia de las adquisiciones gubernamentales. Como se verá en el apartado siguiente, la información de que se dispuso presenta limitaciones importantes, lo que resta fuerza al indicador correspondiente.

Es importante hacer notar que hay aspectos de las adquisiciones gubernamentales sobre los cuales pueden obtenerse algunas conclusiones, aunque la información no sea útil para integrar un ranking. Por ejemplo, no tiene sentido tratar de evaluar la calidad de los Programa de Adquisiciones que las dependencias deben elaborar cada año, ya que ellos no constituyen verdaderos ejercicios de planeación del gasto; más bien son simples listados de bienes y servicios que se piensa adquirir a lo largo de un ejercicio y no indican las prioridades ni las metas que se pretende alcanzar con las adquisiciones, ni mucho menos los criterios de evaluación del ejercicio, con lo cual el Gobierno Federal en su conjunto queda lejos de cumplir con uno de los objetivos de la legislación en la materia.

Ahora bien, lo anterior no significa que los indicadores que han podido integrarse con la información disponible sean irrelevantes. En el apartado siguiente se muestra que existe información suficiente para detectar variaciones notables en el desempeño de las diferentes

¹¹ Esa decisión se tomó a principios de 2004, cuando no se contaba aún con la información de Cuenta Pública relativa a 2003.

entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, con la cual se han podido construir diez indicadores. Lo que se señala aquí es que, si existiera información sobre ciertos aspectos cruciales de las adquisiciones, sería posible elaborar una imagen mucho más completa de las adquisiciones gubernamentales.

Con las anteriores limitaciones, entre septiembre y octubre de 2004 se integraron algunos resultados preliminares del presente estudio. Ellos se expresaron a través de los siguientes indicadores:¹²

INDICADORES ELABORADOS ANTES DE LA REUNIÓN DEL COMITÉ ASESOR INTERNACIONAL

Indicadores de eficacia y eficiencia	Cumplimiento de metas del programa de gasto de adquisiciones
	Variación en el gasto programado y modificado.
	Porcentaje de licitaciones públicas y cumplimiento de metas trimestrales de gasto
	Cumplimiento de calendario trimestral de gasto
	Acumulación de adjudicaciones directas en los tres primeros trimestres
	Realización de investigaciones de mercado
	Conocimiento de la ley de adquisiciones y sus reformas por parte de los funcionarios responsables.
Indicadores de transparencia	Inconformidades que no procedieron
	Estructura de adquisiciones según tipo de licitaciones, en número y monto
	Estructura de compras por adjudicación directa
	Licitaciones vía Comprante
	Elaboración de informes sobre proceso de adquisiciones
	Mecanismos de difusión de la información sobre procesos de adquisiciones
Indicadores de legalidad	Aceptación de la cultura de la transparencia por parte de funcionarios responsables
	Recursos de inconformidad que procedieron
	Sanciones aplicadas por la SFP
Indicadores de percepción	Conocimiento de la Ley de Adquisiciones y de sus reformas, por parte del personal
	Percepciones de los proveedores sobre los procesos de adquisiciones.
	Nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a: a) oportunidad; b) utilidad c) calidad; d) precio

Los resultados que arrojó esa primera fase fueron muy interesantes, pero planteaban retos importantes para el proyecto. No sólo aparecían algunas cifras inverosímiles, sino que surgían problemas de interpretación de la información. Como se verá en el apartado siguiente, en muchas

¹² Conviene hacer notar que algunos de los indicadores aparecen en más de un rubro, ya que pueden considerarse que reflejan más de un aspecto de la gestión en materia de adquisiciones.

ocasiones un mismo dato se puede valorar en un sentido positivo o en un sentido negativo, según el criterio que se adopte. Ante esa situación, el Comité Asesor Internacional revisó los problemas de cada uno de los indicadores considerados. Una de las lecciones que puede obtenerse de esa reunión es que, dada la inmensa variedad de matices metodológicos y valorativos que es posible introducir en el tema, sobre todo cuando se manejan muchos indicadores, no es posible (ni siquiera conveniente) tratar de arribar a una especie de ‘unanimidad de los expertos’ sobre la mejor manera de integrar un ranking de buenas prácticas. De hecho ni siquiera existe un acuerdo sobre la pertinencia de integrar rankings en materia de adquisiciones.

Con todo, en la reunión de Amatlán fue posible registrar un cierto consenso sobre algunas cuestiones, que nos permitió realizar una depuración de la lista de indicadores a considerar, así como redefinir algunos de ellos (Anexo 8).

El presente documento no sólo trata de recoger las valiosas contribuciones de los miembros del Comité¹³ - quienes obviamente no son responsables del presente trabajo. Lo que se presenta en el siguiente apartado es resultado de una cuidadosa revisión de la información disponible, que se ha orientado por tres criterios que no habían sido considerados en el diseño original del estudio:

- En primer lugar, pierde fuerza la idea de integrar un solo ranking de buenas prácticas, al menos mientras no se disponga de información completa y confiable para todas las dependencias. Se decidió que valía la pena aplicar el método de componentes principales (apartado cuarto) como una ilustración de lo que podría lograrse si se contase con información suficiente. En las condiciones actuales del estudio y de la información disponible, sólo es posible construir un modelo de indicadores de alcance limitado.
- Por la misma razón, se ha seguido la estrategia de hacer evidentes, en la presentación de los indicadores, las limitaciones inherentes a cada uno de ellos. Aunque una lectura simplista del texto puede llevar a algunos a pensar que dichos resultados son irrelevantes, la exhibición de las limitaciones conceptuales y metodológicas de un ejercicio de esta naturaleza debe verse como una contribución al conocimiento sobre el tema.
- En tercer lugar, se ha modificado la denominación de los rubros en los que se habían agrupado los indicadores, lo que amerita una explicación especial. En un principio, el hablar de ‘buenas prácticas’ y no de ‘corrupción’ ha tenido la ventaja de eliminar las fuertes connotaciones valorativas de ese último término. Sin embargo, definir cuáles son esas buenas prácticas acarrea también problemas derivados del carácter valorativo de dicho concepto. Esos problemas no se pueden eliminar del todo, pero se pueden aminorar. Así, se han eliminado los agrupamientos que traen implícitos juicios de valor, a fin de poder interpretar cada uno de los indicadores por separado. Si el obtener una alta calificación en un indicador determinado significa mayor ‘transparencia’, ‘legalidad’ o ‘eficacia’, eso es parte de la interpretación de los resultados, pero no de la construcción metodológica para llegar a ellos. Aunque esto pueda resultar anticlimático para quienes

¹³ Los integrantes del Comité son: Claudio Weber Abramo de Transparencia Brasil, Manuel Garrido del Departamento de Justicia, República Argentina, Michael Johnston de la Colgate University, E.U.A, Rogelio Pérez Perdomo de la Universidad Metropolitana, Venezuela, Eduardo Bohórquez de Transparencia Mexicana y Larissa Lomnitz del IIMAS-UNAM. Además, se recibieron opiniones sumamente valiosas de María González de Asís, del Instituto del Banco Mundial y de Susan Rose-Ackerman, de la Universidad de Yale, que no pudieron asistir a la reunión.

esperan resultados unívocos de un estudio de esta naturaleza, la estrategia adoptada hace posible observar con mayor claridad las diferentes interpretaciones que pueden hacerse de un mismo dato.

Así, el listado de los indicadores se integra con criterios descriptivos, más que valorativos, y queda como sigue:

Indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones

Grupo	Indicador
Indicadores relativos a la programación y al ejercicio del presupuesto de adquisiciones	Variación del presupuesto en materia de adquisiciones
	Cumplimiento de metas del presupuesto de adquisiciones
	Cumplimiento de las metas trimestrales del presupuesto de adquisiciones
Indicadores relativos al tipo de procedimientos utilizados para realizar las adquisiciones	Estructura de las adquisiciones según tipo de procedimiento
	Compras por adjudicación directa en capítulos seleccionados de gasto
Indicadores relativos al uso de la web como medio de comunicación e instrumento de gestión	Licitaciones a través de Comprante
	Calidad de la información disponible en la web
Indicadores de desempeño jurídico y conocimiento de la ley	Recursos de inconformidad en contra de la dependencia o entidad que resultaron procedentes
	Sanciones administrativas aplicadas por el órgano de control
	Conocimiento del régimen legal de adquisiciones por parte de los servidores públicos
Indicador de percepciones de los usuarios sobre las adquisiciones	Nivel de satisfacción de los servidores públicos usuarios de los bienes adquiridos

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS

El método seleccionado para la elaboración del sistema de clasificación o rankings, el método de componentes principales, requiere información unificada en dos sentidos. Primero, que todos los indicadores estén expresados en términos relativos, es decir, en porcentajes en un rango entre 0 y 100, pues el método no puede trabajar con valores absolutos y fuera de ese rango. Segundo, que todos los indicadores estén presentados en el mismo sentido, es decir, que algunos estén expresados en positivo y otros en negativo.

Como el objetivo del estudio consiste en medir el nivel de buenas prácticas en materia de adquisiciones, los indicadores deben expresar precisamente las buenas, no las malas prácticas. Por ejemplo, una buena práctica consiste en realizar la mayor parte de las adquisiciones mediante licitaciones públicas; la expresión positiva del indicador sería el porcentaje de licitaciones públicas; es decir que a un porcentaje mayor de licitaciones públicas, mejores prácticas. Aunque parece simple, no lo es cuando hay maneras negativas de observar lo mismo –por ejemplo, el porcentaje de adquisiciones realizadas mediante adjudicaciones directas— pues en este caso a mayor porcentaje de compras por esa vía menor nivel de buenas prácticas.

Por tanto, para construir los indicadores y cumplir con los dos requisitos anteriores, fue necesario procesar la información obtenida de las distintas fuentes. El primer paso consistió siempre en convertir los datos absolutos en porcentajes. Por ejemplo, el presupuesto ejercido, expresado originalmente en millones de pesos, se tradujo en un porcentaje de cumplimiento, al dividirlo entre el presupuesto autorizado. En segundo lugar, si el dato expresaba un valor negativo, había que convertirlo en positivo. Por ejemplo, el subejercicio del presupuesto en un dato negativo que se tenía que ser expresado en positivo, el porcentaje de cumplimiento del presupuesto. Si una dependencia tenía 15% de subejercicio, el indicador utilizado era 15 menos 100, lo que arrojaba 85% de cumplimiento.

Es importante señalar que las variaciones porcentuales tanto por arriba como por debajo del 100 por ciento se contabilizan de la misma manera. Por ejemplo, si una dependencia tiene un sobregiro presupuestal de 10 por ciento, el indicador registrará un comportamiento de 90 por ciento. De la misma manera, si otra entidad registró un subejercicio presupuestal de 20 por ciento, el indicador quedará en 80%.

Indicadores relativos a la programación y al ejercicio del presupuesto de adquisiciones.

Indicador 1

Variación del presupuesto en materia de adquisiciones

Este indicador mide la calidad de la programación (un aspecto de la planeación) de las adquisiciones utilizando para ello las variaciones introducidas al presupuesto de una entidad o dependencia, a lo largo del año. Se considera que a menor variación, mejor calidad de la programación presupuestal.

El indicador se obtiene comparando el presupuesto originalmente autorizado por el Congreso para el total de adquisiciones de la dependencia o entidad, con el presupuesto modificado a lo largo del año, considerando el presupuesto global en materia de adquisiciones y para tres

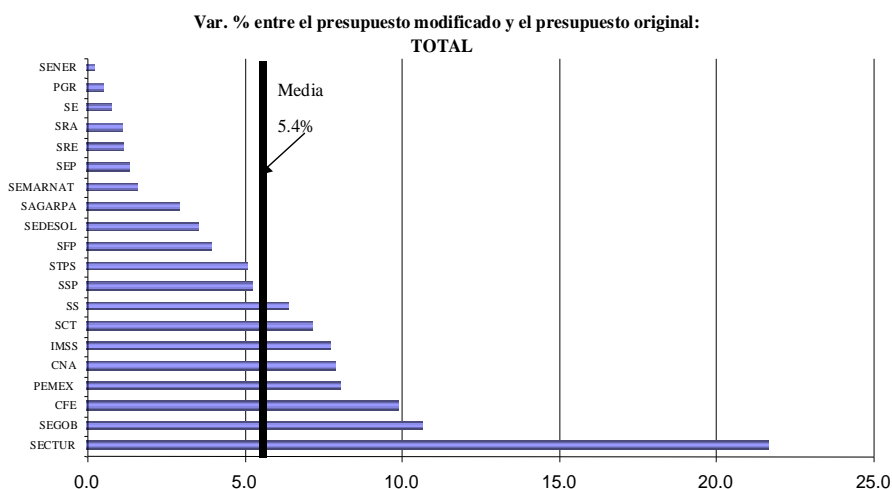
capítulos de gasto que son comparables entre todas las entidades y dependencias: a) materiales y suministros, b) servicios generales y, c) bienes muebles e inmuebles¹⁴. Cabe señalar que la información necesaria para construir este indicador está disponible para todas las entidades, ya que la fuente es la Cuenta Pública 2002.

Sin embargo, no se incluyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a que, en la fuente disponible para este indicador, no aparecía diferenciada la información relativa a sus propias adquisiciones, de las que corresponden al resto de la administración pública federal.

Cuadro 1

Variación entre el presupuesto modificado y el presupuesto original (%)

	TOTAL 1/
SENER	0.3
PGR	0.6
SE	0.8
SRA	1.2
SRE	1.2
SEP	1.4
SEMARNAT	1.6
SAGARPA	3.0
SEDESOL	3.6
SFP	4.0
STPS	5.1
SSP	5.3
SS	6.4
SCT	7.2
IMSS	7.8
CNA	7.9
PEMEX	8.1
CFE	9.9
SEGOB	10.7
SECTUR	21.7
SHCP	n.d.
Total	8.0



1/. Total se refiere al presupuesto total original y modificado de cada dependencia en materia de adquisiciones, que incluye siete capítulos

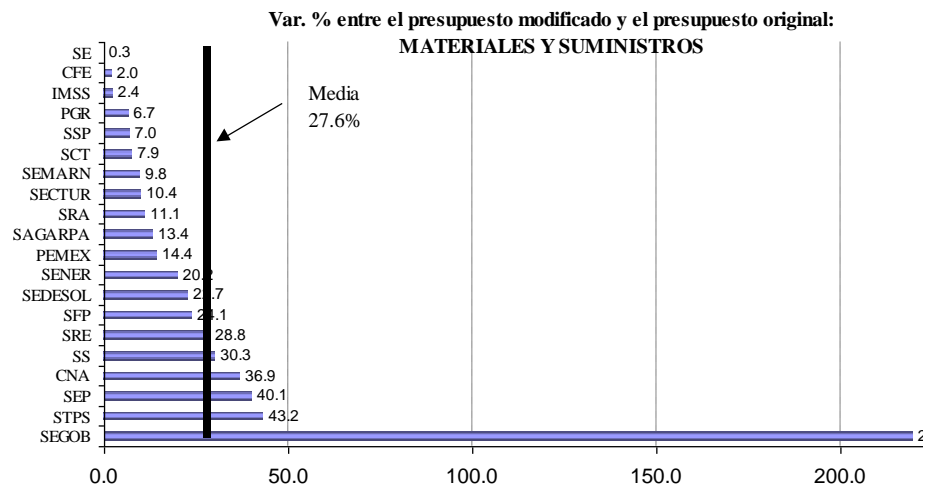
Fuente: Cuenta Pública, 2002

¹⁴ Por ejemplo, no se incluye el presupuesto relativo a obra pública en virtud de que no resulta comparable en todas las dependencias.

Cuadro 2

Variación entre el presupuesto modificado y el presupuesto original. Capítulo de materiales y suministros (%)

	MATERIALES Y SUMINISTROS 2/
SE	0.3
CFE	2.0
IMSS	2.4
PGR	6.7
SSP	7.0
SCT	7.9
SEMARNAT	9.8
SECTUR	10.4
SRA	11.1
SAGARPA	13.4
PEMEX	14.4
SENER	20.2
SEDESOL	22.7
SFP	24.1
SRE	28.8
SS	30.3
CNA	36.9
SEP	40.1
STPS	43.2
SEGOB	219.8
SHCP	n.d.
Total	4.7



2/ Materiales y suministros corresponde al capítulo 2000

La variación significativa que presenta SEGOB se debe a un presupuesto original de 138 millones de pesos y un presupuesto modificado de 440 millones de pesos.

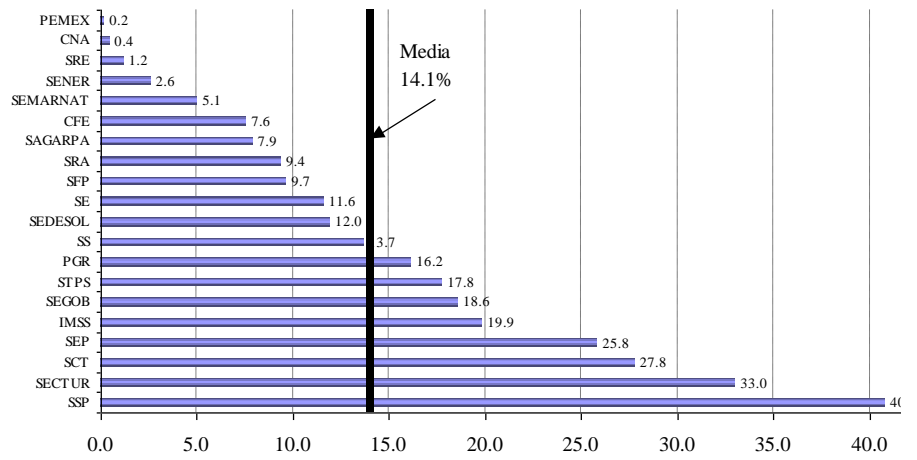
Fuente: Cuenta Pública

Cuadro 3

**Variación entre el presupuesto modificado y el presupuesto original.
Capítulo de servicios generales (%)**

	SERVICIOS GENERALES 3/
PEMEX	0.2
CNA	0.4
SRE	1.2
SENER	2.6
SEMARNAT	5.1
CFE	7.6
SAGARPA	7.9
SRA	9.4
SFP	9.7
SE	11.6
SEDESOL	12.0
SS	13.7
PGR	16.2
STPS	17.8
SEGOB	18.6
IMSS	19.9
SEP	25.8
SCT	27.8
SECTUR	33.0
SSP	40.8
SHCP	n.d.
Total	0.8

**Var. % entre el presupuesto modificado y el presupuesto original:
SERVICIOS GENERALES**



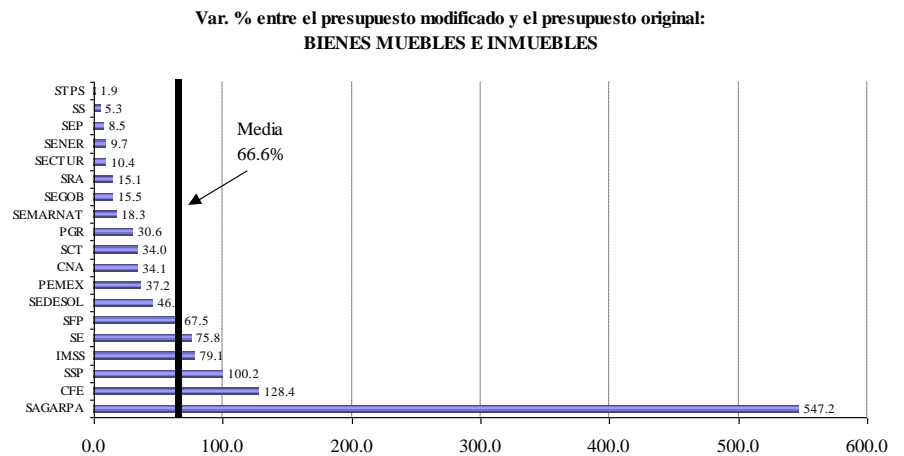
3/ Servicios generales corresponde al capítulo 3000

Fuente: Cuenta Pública

Cuadro 4

**Variación entre el presupuesto modificado y el presupuesto original.
Capítulo de bienes muebles e inmuebles
(%)**

	BIENES MUEBLES E INMUEBLES 4/
STPS	1.9
SS	5.3
SEP	8.5
SENER	9.7
SECTUR	10.4
SRA	15.1
SEGOB	15.5
SEMARNAT	18.3
PGR	30.6
SCT	34.0
CNA	34.1
PEMEX	37.2
SEDESOL	46.3
SFP	67.5
SE	75.8
IMSS	79.1
SSP	100.2
CFE	128.4
SAGARPA	547.2
SRE	n.a.
SHCP	n.d.
Total	9.9

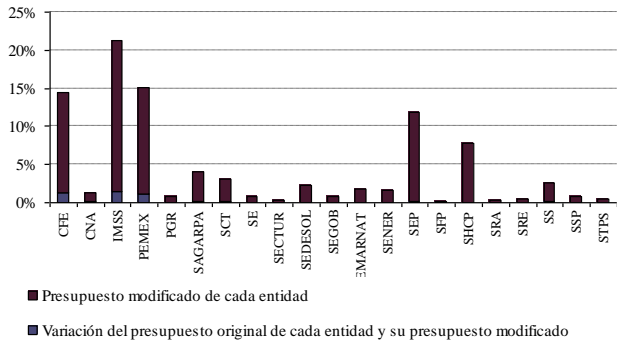


4/ Bienes muebles e inmuebles corresponde al capítulo 5000

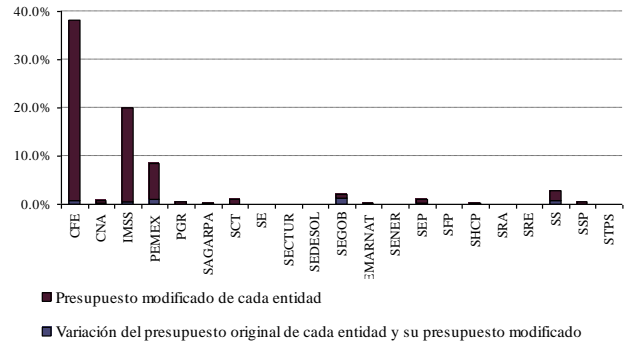
Fuente: Cuenta Pública

La información anterior (la variación porcentual) se convirtió en el indicador para el total del gasto y para cada uno de los tres capítulos considerados, mediante una operación simple: restar a 100 el dato de cada dependencia o entidad.

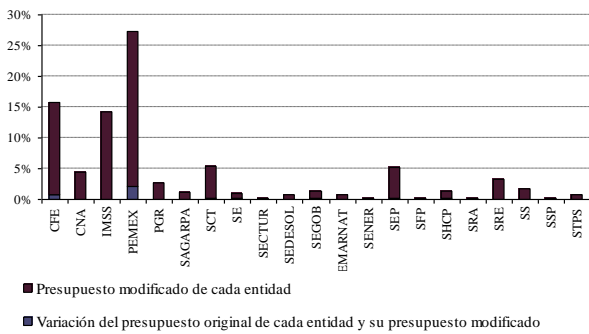
Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: TOTAL



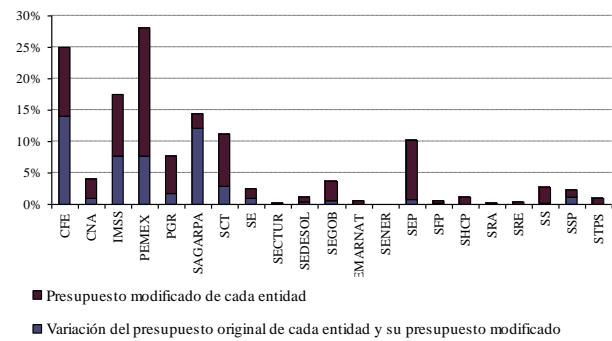
Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: MATERIALES Y SUMINISTROS



Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: SERVICIOS GENERALES



Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: BIENES MUEBLES E INMUEBLES



Cuadro 5**Indicador de variación del gasto total en adquisiciones**

	TOTAL
SENER	99.75
PGR	99.44
SE	99.21
SRA	98.83
SRE	98.82
SEP	98.62
SEMARNAT	98.37
SAGARPA	97.02
SEDESOL	96.42
SFP	95.99
STPS	94.89
SSP	94.71
SS	93.59
SCT	92.82
IMSS	92.25
CNA	92.11
PEMEX	91.93
CFE	90.07
SEGOB	89.32
SECTUR	78.31
SHCP	n.d.
Max	99.75
Min	78.31
Desviación	21.23
Media	94.62

Cuadro 6**Indicador de variación del gasto en materiales y suministros**

	MATERIALES Y SUMINISTROS
SE	99.69
CFE	98.00
IMSS	97.63
PGR	93.29
SSP	93.04
SCT	92.14
SEMARNAT	90.19
SECTUR	89.61
SRA	88.88
SAGARPA	86.56
PEMEX	85.64
SENER	79.77
SEDESOL	77.27
SFP	75.91
SRE	71.17
SS	69.70
CNA	63.11
SEP	59.90
STPS	56.85
SEGOB	0.00
SHCP	n.d.
Max	99.69
Min	0.00
Desviación	27.84
Media	78.42

Materiales y suministros corresponde al capítulo 2000

Cuadro 7**Indicador de variación del gasto en servicios generales**

	SERVICIOS GENERALES
PEMEX	99.77
CNA	99.55
SRE	98.81
SENER	97.39
SEMARNAT	94.93
CFE	92.43
SAGARPA	92.05
SRA	90.61
SFP	90.30
SE	88.36
SEDESOL	88.02
SS	86.32
PGR	83.81
STPS	82.21
SEGOB	81.41
IMSS	80.13
SEP	74.15
SCT	72.18
SECTUR	66.97
SSP	59.16
SHCP	n.d.
Max	99.77
Min	59.16
Desviación	21.67
Media	85.93

Servicios generales corresponde al capítulo 3000

Cuadro 8**Indicador de variación del gasto en bienes muebles e inmuebles**

	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
STPS	98.06
SS	94.68
SEP	91.50
SENER	90.33
SECTUR	89.58
SRA	84.87
SEGOB	84.49
SEMARNAT	81.68
PGR	69.38
SCT	65.97
CNA	65.93
PEMEX	62.85
SEDESOL	53.67
SFP	32.50
SE	24.18
IMSS	20.94
CFE	0.00
SAGARPA	0.00
SSP	0.00
SRE	n.a.
SHCP	n.d.
Max	98.06
Min	0.00
Desviación	37.31
Media	58.45

Bienes muebles e inmuebles corresponde al capítulo 5000

Es pertinente señalar que la adecuación entre el gasto programado y el modificado en el caso del monto global es casi total debido a que la ley y la práctica administrativa permiten a las dependencias ir haciendo los ajustes a lo largo del año, de manera que la variación sea la menor posible. Sin embargo, esos ajustes no pueden ser ocultados en los capítulos de gasto, razón por la cual el nivel de adecuación es menor.

Es en esos capítulos donde puede observarse con mayor claridad si la programación de las adquisiciones fue más o menos apegada a las necesidades. Por ejemplo, mientras la media de adecuación del gasto total fue de 94%, en el caso del capítulo de materiales y suministros ya fue de 78%, mientras que para los otros dos capítulos considerados, el promedio de adecuación entre el gasto programado y el modificado fue menor a 60%.

Indicador 2
Cumplimiento de metas del presupuesto de adquisiciones.

Este indicador registra el cumplimiento de las metas presupuestales en materia de adquisiciones, a partir de la comparación entre el presupuesto autorizado (incluyendo sus modificaciones a lo largo del año) y el monto efectivamente ejercido. El indicador revela una mayor eficacia en las entidades y dependencias que presentan menor subejercicio (ninguna dependencia se excede del presupuesto autorizado). Este indicador se compone de tres subindicadores, referidos a los capítulos de gasto que son comparables entre todas las entidades y dependencias: materiales y suministros, servicios generales, y bienes muebles e inmuebles. No se utiliza el presupuesto global de adquisiciones, en virtud de que en éste las variaciones son mínimas, dado que a lo largo del año es posible realizar transferencias entre capítulos. En cambio, cuando se observan las variaciones por capítulos específicos (como en este caso) se detectan subejercicios más notables, que revelan el incumplimiento de las metas en dichos capítulos.

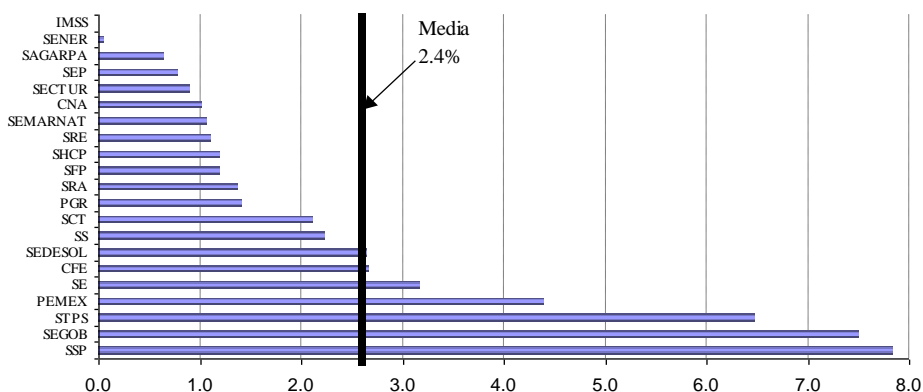
La información necesaria está disponible para todas las entidades en la Cuenta Pública 2002. En un principio se había considerado la posibilidad de construir otros indicadores de cumplimiento de metas, pero no se dispuso de información por tipo y cantidad o volumen de bienes adquiridos.

Cuadro 9

Variación entre el presupuesto en materia de adquisiciones ejercido y el presupuesto modificado (%)

	TOTAL 1/
IMSS	0.0
SENER	0.1
SAGARPA	0.6
SEP	0.8
SECTUR	0.9
CNA	1.0
SEMARNAT	1.1
SRE	1.1
SHCP	1.2
SFP	1.2
SRA	1.4
PGR	1.4
SCT	2.1
SS	2.2
SEDESOL	2.6
CFE	2.7
SE	3.2
PEMEX	4.4
STPS	6.5
SEGOB	7.5
SSP	7.8

Var. % entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado: TOTAL



1/. Total se refiere al presupuesto total original y modificado de cada dependencia

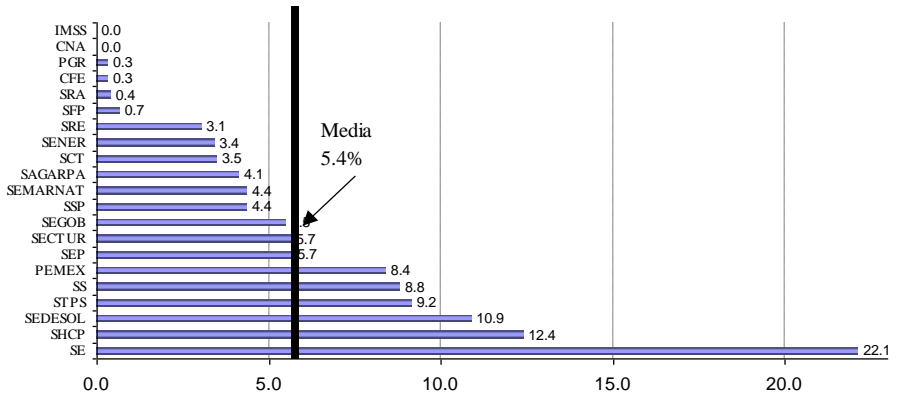
Fuente: Cuenta Pública

Cuadro 10

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado del capítulo de materiales y suministros (%)

	MATERIALES Y SUMINISTROS 2/
CNA	0.0
IMSS	0.0
PGR	0.3
CFE	0.3
SRA	0.4
SFP	0.7
SRE	3.1
SENER	3.4
SCT	3.5
SAGARPA	4.1
SEMARNAT	4.4
SSP	4.4
SEGOB	5.5
SECTUR	5.7
SEP	5.7
PEMEX	8.4
SS	8.8
STPS	9.2
SEDESOL	10.9
SHCP	12.4
SE	22.1

Var. % entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado: MATERIALES Y SUMINISTROS



2/ Materiales y suministros corresponde al capítulo 2000

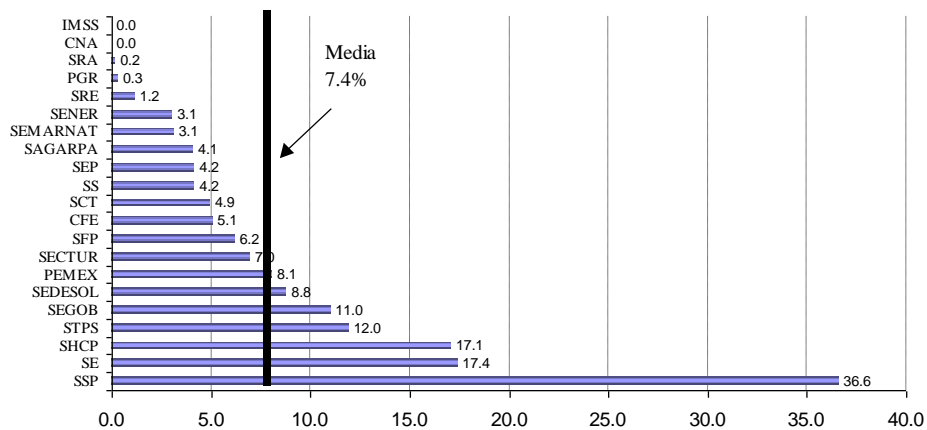
Fuente: Cuenta Pública

Cuadro 11

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado del capítulo servicios generales (%)

	SERVICIOS GENERALES 3/
CNA	0.0
IMSS	0.0
SRA	0.2
PGR	0.3
SRE	1.2
SENER	3.1
SEMARNAT	3.1
SAGARPA	4.1
SEP	4.2
SS	4.2
SCT	4.9
CFE	5.1
SFP	6.2
SECTUR	7.0
PEMEX	8.1
SEDESOL	8.8
SEGOB	11.0
STPS	12.0
SHCP	17.1
SE	17.4
SSP	36.6

Var. % entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado: SERVICIOS GENERALES



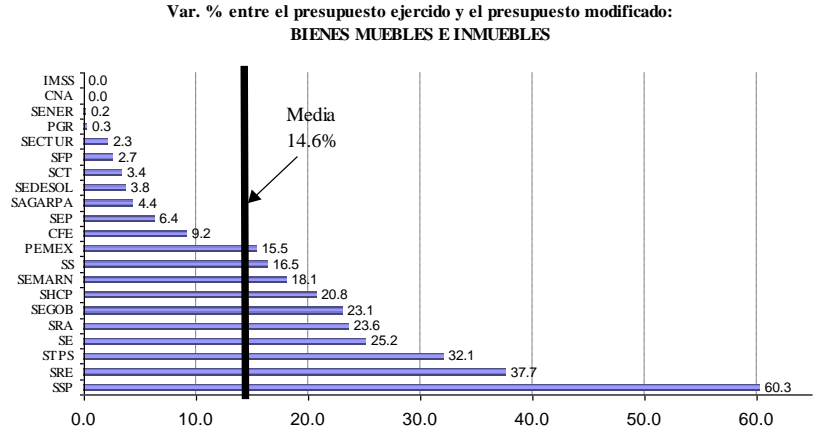
3/ Servicios generales corresponde al capítulo 3000

Fuente: Cuenta Pública

Cuadro 12

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado del capítulo bienes muebles e inmuebles (%)

	BIENES MUEBLES E INMUEBLES 4/
CNA	0.0
IMSS	0.0
SENER	0.2
PGR	0.3
SECTUR	2.3
SFP	2.7
SCT	3.4
SEDESOL	3.8
SAGARPA	4.4
SEP	6.4
CFE	9.2
PEMEX	15.5
SS	16.5
SEMARNAT	18.1
SHCP	20.8
SEGOB	23.1
SRA	23.6
SE	25.2
STPS	32.1
SRE	37.7
SSP	60.3

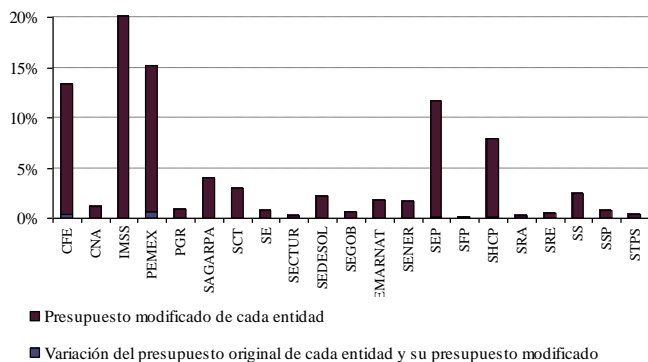


4/ Bienes muebles e inmuebles corresponde al capítulo 5000

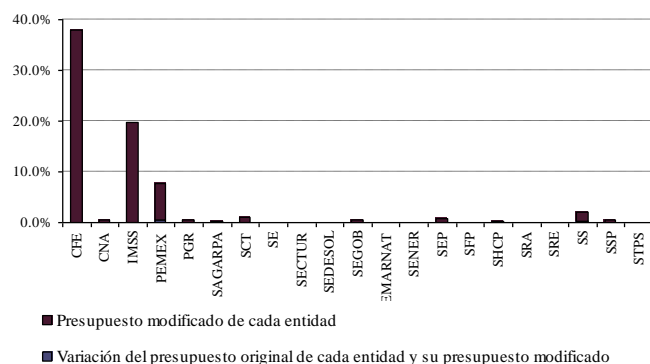
Fuente: Cuenta Pública

Para obtener el indicador de cumplimiento de meta presupuestal a partir de los porcentajes de variación entre el presupuesto ejercido y el modificado, se realizó la misma operación que en el indicador anterior. A 100 –valor máximo de cumplimiento de la meta— se le restó el porcentaje de variación de cada dependencia o entidad.

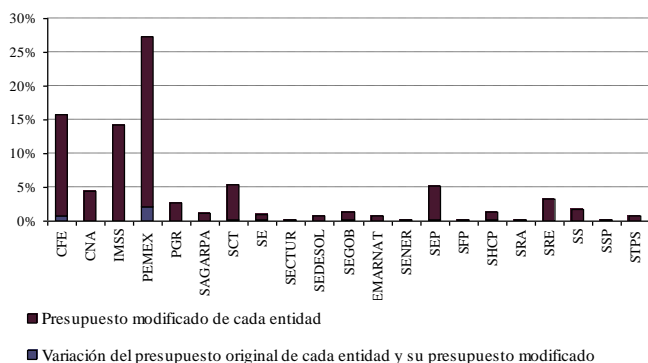
Var. % entre el presupuesto ejercido y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: TOTAL



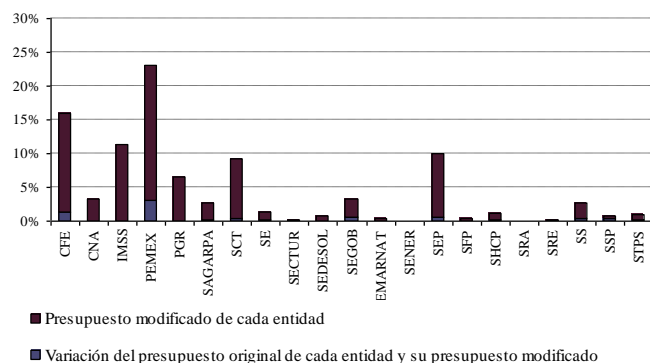
Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: MATERIALES Y SUMINISTROS



Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: SERVICIOS GENERALES



Var. % entre el presupuesto original y modificado de cada entidad en relación al presupuesto total: BIENES MUEBLES E INMUEBLES



Cuadro 13**Indicador de del cumplimiento de metas
presupuestales total**

	TOTAL
IMSS	100.00
SENER	99.94
SAGARPA	99.35
SEP	99.21
SECTUR	99.09
CNA	98.98
SEMARNAT	98.93
SRE	98.89
SHCP	98.80
SFP	98.80
SRA	98.62
PGR	98.58
SCT	97.89
SS	97.77
SEDESOL	97.36
CFE	97.33
SE	96.83
PEMEX	95.60
STPS	93.52
SEGOB	92.48
SSP	92.16
Max	100.00
Min	92.16
Desviación	2.31
Media	97.63

Cuadro 14**Indicador del cumplimiento de metas
presupuestales de materiales y suministros**

	MATERIALES Y SUMINISTROS
IMSS	100.00
CNA	100.00
PGR	99.67
CFE	99.67
SRA	99.57
SFP	99.32
SRE	96.93
SENER	96.57
SCT	96.50
SAGARPA	95.87
SEMARNAT	95.64
SSP	95.63
SEGOB	94.48
SECTUR	94.34
SEP	94.32
PEMEX	91.61
SS	91.19
STPS	90.82
SEDESOL	89.11
SHCP	87.58
SE	77.86
Max	100.00
Min	77.86
Desviación	5.33
Media	94.60

Cuadro 15**Indicador del cumplimiento de metas presupuestales de servicios generales**

	SERVICIOS GENERALES
IMSS	100.00
CNA	100.00
SRA	99.80
PGR	99.65
SRE	98.81
SENER	96.94
SEMARNAT	96.86
SAGARPA	95.88
SEP	95.84
SS	95.80
SCT	95.06
CFE	94.91
SFP	93.81
SECTUR	92.99
PEMEX	91.93
SEDESOL	91.22
SEGOB	88.95
STPS	88.04
SHCP	82.90
SE	82.55
SSP	63.42
Max	100.00
Mín	63.42
Desviación	8.41
Media	92.64

Cuadro 16**Indicador del cumplimiento de metas presupuestales de bienes muebles e inmuebles**

	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
IMSS	100.00
CNA	100.00
SENER	99.77
PGR	99.67
SECTUR	97.73
SFP	97.29
SCT	96.59
SEDESOL	96.18
SAGARPA	95.58
SEP	93.63
CFE	90.76
PEMEX	84.51
SS	83.54
SEMARNAT	81.94
SHCP	79.19
SEGOB	76.88
SRA	76.37
SE	74.77
STPS	67.91
SRE	62.29
SSP	39.70
Max	100.00
Mín	39.70
Desviación	15.53
Media	85.44

Al igual que en el indicador anterior, la calidad de la programación se observa más en los capítulos de gasto y no tanto en el gasto total, debido a la práctica que permite a las dependencias hacer que cuadre éste último con el presupuesto autorizado, de manera que no se incurra en irregularidades. No obstante, los ajustes no se hacen dentro de las partidas, las cuales sí registran niveles de subejercicio considerables, especialmente en el capítulo de bienes muebles e inmuebles.

Indicador 3

Cumplimiento de las metas trimestrales del presupuesto de adquisiciones

Este indicador revela el apego a la calendarización del presupuesto total de adquisiciones tal como éstas fueron programadas por la dependencia o entidad. Se obtiene comparando el presupuesto ejercido con el presupuesto modificado para cada trimestre. En principio, se consideran más eficientes las dependencias y entidades que presentan menores niveles de

subejercicio en los diferentes trimestres. Una calificación de cero refleja una variación del 100% o más entre dichos presupuestos.

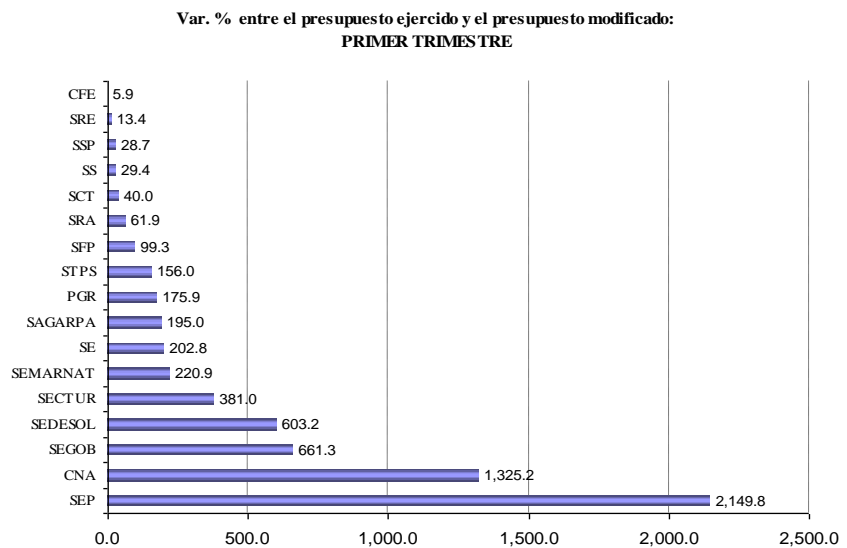
Es preciso hacer notar que el incumplimiento de las metas de presupuesto en el primer trimestre puede no deberse a un ejercicio presupuestal deficiente de la entidad o dependencia, sino al retraso que suele ocurrir en la entrega del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La fuente de información de este indicador son las entidades y dependencias, que están obligadas a presentar informes trimestrales de ejercicio de su gasto.

Cuadro 17

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado durante el primer trimestre (%)

	Primer trimestre
CFE	5.9
SRE	13.4
SSP	28.7
SS	29.4
SCT	40.0
SRA	61.9
SFP	99.3
STPS	156.0
PGR	175.9
SAGARPA	195.0
SE	202.8
SEMARNAT	220.9
SECTUR	381.0
SEDESOL	603.2
SEGOB	661.3
CNA	1,325.2
SEP	2,149.8
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.

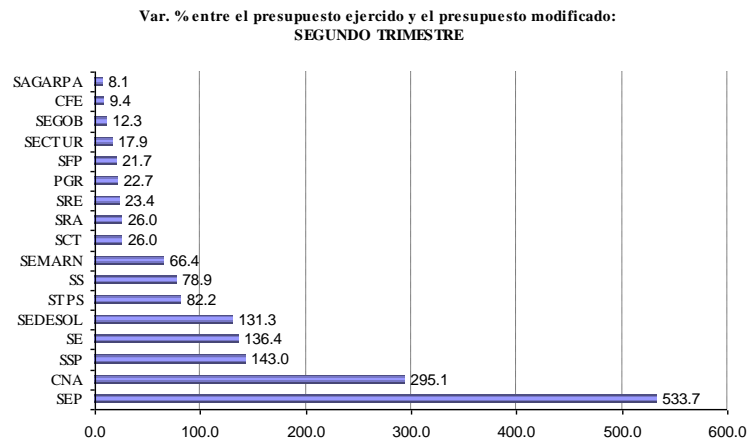


Fuente: Formato PAASP 07 entregado por cada entidad

Cuadro 18

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado durante el segundo trimestre (%)

	Segundo trimestre
SAGARPA	8.1
CFE	9.4
SEGOB	12.3
SECTUR	17.9
SFP	21.7
PGR	22.7
SRE	23.4
SRA	26.0
SCT	26.0
SEMARNAT	66.4
SS	78.9
STPS	82.2
SEDESOL	131.3
SE	136.4
SSP	143.0
CNA	295.1
SEP	533.7
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.

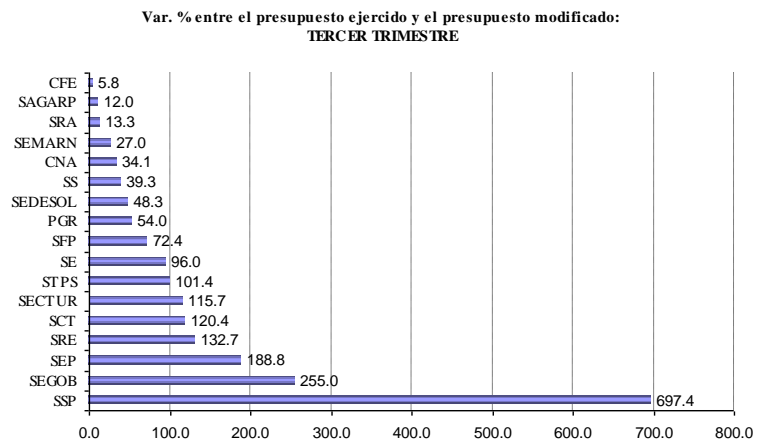


Fuente: Formato PAASP07 entregado por cada entidad

Cuadro 19

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado durante el tercer trimestre (%)

	Tercer trimestre
CFE	5.8
SAGARPA	12.0
SRA	13.3
SEMARNAT	27.0
CNA	34.1
SS	39.3
SEDESOL	48.3
PGR	54.0
SFP	72.4
SE	96.0
STPS	101.4
SECTUR	115.7
SCT	120.4
SRE	132.7
SEP	188.8
SEGOB	255.0
SSP	697.4
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.

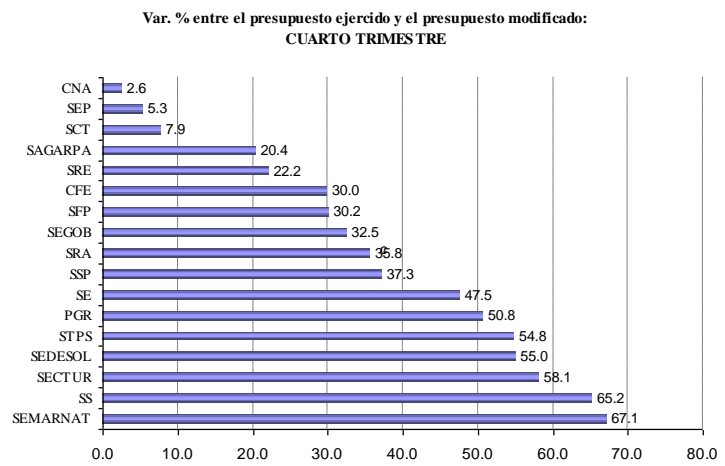


Fuente: Formato PAASP07 entregado por cada entidad

Cuadro 20

Variación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto modificado durante el cuarto trimestre (%)

	Cuarto trimestre
CNA	2.6
SEP	5.3
SCT	7.9
SAGARPA	20.4
SRE	22.2
CFE	30.0
SFP	30.2
SEGOB	32.5
SRA	35.8
SSP	37.3
SE	47.5
PGR	50.8
STPS	54.8
SEDESOL	55.0
SECTUR	58.1
SS	65.2
SEMARNAT	67.1
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.



Fuente: Formato PAASP07 entregado por cada entidad

Cuadro 21

Indicador relativo al cumplimiento de metas del primer trimestre en el presupuesto de adquisiciones

	Primer trimestre
CFE	94.1
SRE	86.6
SSP	71.3
SS	70.6
SCT	60.0
SRA	38.1
SFP	0.7
CNA	0.0
PGR	0.0
SAGARPA	0.0
SE	0.0
SECTUR	0.0
SEDESOL	0.0
SEGOB	0.0
SEMARNAT	0.0
SEP	0.0
STPS	0.0
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.
Max	94.1
Min	0.0
Desviación	33.9
Media	24.8

Cuadro 22

Indicador relativo al cumplimiento de metas del segundo trimestre en el presupuesto de adquisiciones

	Segundo trimestre
SAGARPA	91.9
CFE	90.6
SEGOB	87.7
SECTUR	82.1
SFP	78.3
PGR	77.3
SRE	76.6
SRA	74.0
SCT	74.0
SEMARNAT	33.6
SS	21.1
STPS	17.8
SSP	0.0
CNA	0.0
SE	0.0
SEDESOL	0.0
SEP	0.0
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.
Max	91.9
Min	0.0
Desviación	39.4
Media	47.4

Cuadro 23

Indicador relativo al cumplimiento de metas del tercer trimestre en el presupuesto de adquisiciones

Tercer trimestre	
CFE	94.2
SAGARPA	88.0
SRA	86.7
SEMARNAT	73.0
CNA	65.9
SS	60.7
SEDESOL	51.7
PGR	46.0
SFP	27.6
SE	4.0
SEGOB	0.0
SECTUR	0.0
SRE	0.0
SCT	0.0
STPS	0.0
SSP	0.0
SEP	0.0
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.
Max	94.2
Min	0.0
Desviación	36.1
Media	35.2

Cuadro 24

Indicador relativo al cumplimiento de metas del cuarto trimestre en el presupuesto de adquisiciones

Cuarto trimestre	
CNA	97.4
SEP	94.7
SCT	92.1
SAGARPA	79.6
SRE	77.8
CFE	70.0
SFP	69.8
SEGOB	67.5
SRA	64.2
SSP	62.7
SE	52.5
PGR	49.2
STPS	45.2
SEDESOL	45.0
SECTUR	41.9
SS	34.8
SEMARNAT	32.9
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SENER	n.d.
SHCP	n.d.
Max	97.4
Min	32.9
Desviación	31.4
Media	63.4

Este indicador construido con información no de la proporcionada por las dependencias para la Cuenta Pública, sino a petición expresa de GEA para este proyecto, revela con toda claridad las deficiencias de su programación presupuestal. Aunque las modificaciones a los presupuestos son un fenómeno normal y previsible –siempre se presentan imprevistos y hay decisiones políticas que alteran la programación de las adquisiciones—los promedios de cumplimiento de las metas trimestrales de gasto son muy reducidos: entre 24% y 63%, además no son pocas las dependencias o entidades que tienen cero de cumplimiento, ya sea porque se excedieron más de 100%, ya sea por arriba o por debajo de los niveles programado originalmente.

Este aparente desorden en el ejercicio trimestral del gasto en adquisiciones, en caso de ser realmente cierto (no se puede descartar sea un problema de información deficiente) debería tener un impacto en la eficiencia de los programas sustantivos de las dependencias, por lo que debería

buscarse algún indicador que relacione las compras con el cumplimiento de metas de esos programas.

Indicadores relativos a los tipos de procedimientos de las adquisiciones.

Indicador 4

Estructura de las adquisiciones según tipo de procedimiento.

Según la ley, las adquisiciones del sector público pueden hacerse mediante tres procedimientos: 1) licitaciones públicas, es decir mediante convocatorias abiertas en las que pueden presentarse libremente cualquier proveedor solvente que cumpla con los requisitos que marca la ley; 2) invitación restringida a por lo menos tres participantes y 3) adjudicación directa. El artículo 41 de la Ley de Adquisiciones contiene las razones por las cuales las adquisiciones pueden hacerse por el segundo o tercer procedimiento.

El artículo 42 de la misma ley establece que hay otro tipo de adquisiciones, llamadas adquisiciones de manera directa de acuerdo a montos de actuación (definidos para cada dependencia según su presupuesto) por ejemplo, una secretaría puede adquirir de manera directa bienes o servicios hasta por 100 mil o 150 mil pesos, siempre y cuando el total de adquisiciones amparado en este artículo no rebase el 20% del presupuesto total de las adquisiciones.

Aunque la ley permite los tres procedimientos, el más transparente es la licitación pública. Los otros dos, aunque legales, son menos transparentes en tanto la información no se hace pública y no siempre se conocen las razones que justifican su empleo¹⁵ o los criterios para asignar contratos a un proveedor de manera directa o por invitación a tres proveedores.

Por tanto, este indicador mide la transparencia del conjunto de las adquisiciones de las dependencias y entidades y se obtiene como el porcentaje de las licitaciones públicas entre el total de procesos de adquisiciones. Tiene dos subindicadores el primero se calcula como el porcentaje de las licitaciones por número; mientras que el segundo calcula el monto del presupuesto ejercido vía licitaciones públicas.

La fuente de información de este indicador son las dependencias y entidades, ya que no hay ninguna disposición que las obligue a entregar a otra dependencia o a hacer público un reporte con este tipo de información sobre los procesos de adquisiciones.

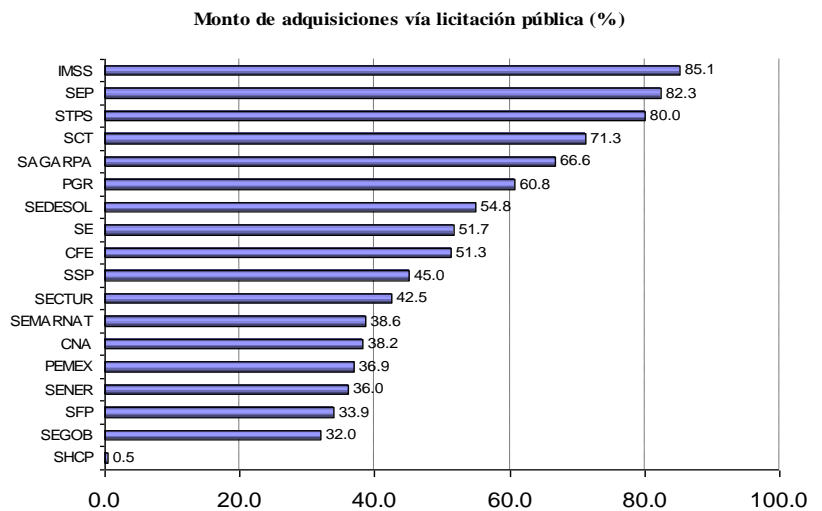
¹⁵ La ley los obliga a informar a los órganos de control de las dependencias, pero no hay un registro sistemático y público de las razones por las cuales se recurre a las excepciones.

Cuadro 25

Indicador relativo al monto de adquisiciones vía licitación pública

	Monto de adquisiciones
IMSS	85.1
SEP	82.3
STPS	80.0
SCT	71.3
SAGARPA	66.6
PGR	60.8
SEDESOL	54.8
SE	51.7
CFE	51.3
SSP	45.0
SECTUR	42.5
SEMARNAT	38.6
CNA	38.2
PEMEX	36.9
SENER	36.0
SFP	33.9
SEGOB	32.0
SHCP	0.5
SRA	n.d.
SRE	n.d.
SS	n.d.
Max	85.1
Min	0.5
Desviación	26.8
Media	50.4

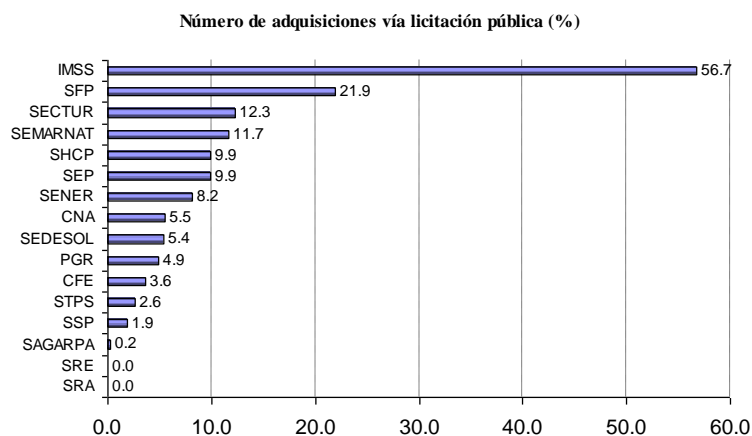
Fuente: Formato PAASP03 entregado por cada entidad



Cuadro 26
Indicador relativo al número de adquisiciones vía licitación pública

	Número de adquisiciones
IMSS	56.7
SFP	21.9
SECTUR	12.3
SEMARNAT	11.7
SHCP	9.9
SEP	9.9
SENER	8.2
CNA	5.5
SEDESOL	5.4
PGR	4.9
CFE	3.6
STPS	2.6
SSP	1.9
SAGARPA	0.2
SRA	0.0
SRE	0.0
PEMEX	n.d.
SE	n.d.
SCT	n.d.
SEGOB	n.d.
SS	n.d.
Max	56.73
Min	0.00
Desviación	12.68
Media	9.67

Fuente: Formato PAASP03 entregado por cada entidad



Este es uno de los indicadores más importantes de la transparencia de las adquisiciones. En este rubro, tres dependencias realizan más de 80% de sus adquisiciones totales mediante licitación pública: las secretarías de Educación Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, mientras que nueve dependencias adquieren menos de la mitad del total de sus compras por este procedimiento, destacando la Secretaría de Hacienda que no realiza ni el uno por ciento de sus compras vía licitaciones públicas.

Indicador 5
Compras por adjudicación directa en capítulos seleccionados de gasto

Este indicador es una variante del anterior. Muestra el porcentaje de adquisiciones vía adjudicación directa en los tres capítulos de gasto seleccionados: materiales y suministros, servicios generales, y bienes muebles e inmuebles. Mientras menos porcentaje de adquisiciones vía adjudicación directa tengan las dependencias y entidades, más transparentes serán.

El indicador se compone de dos subindicadores. El primero se obtiene de dividir el número de adjudicaciones directas entre el total de procesos en dichos capítulos. El segundo se obtiene de dividir el monto de las adjudicaciones directas entre el monto total de las adquisiciones en los mismos capítulos. A fin de presentar los resultados en forma descendente (a partir de las dependencias mejor calificadas) los porcentajes se presentan como el complemento del porcentaje obtenido. Por ejemplo, si una dependencia realizó 35% de adjudicaciones directas en esos capítulos de gasto, el dato positivo es que 65% de ellas fueron por los otros dos procedimientos. Entonces se toma este último porcentaje.

Cuadro 27

Adquisiciones vía licitación pública o adjudicación directa * (número y %)

Siglas	Licitaciones públicas (número)			Adjudicaciones directas (número)			Adquisiciones totales (número)			% Públicas			% Adjudicación directa		
	2000	3000	5000	2000	3000	5000	2000	3000	5000	2000	3000	5000	2000	3000	5000
CFE	342	407	1,411	15,400	22,904	14,408	17,182	24,842	18,350	2.0	1.6	7.7	89.6	92.2	78.5
CNA	62	73	56	581	1,369	40	645	2,709	96	9.6	2.7	58.3	90.1	50.5	41.7
IMSS	0	31	28	n.d.	n.d.	n.d.	0	70	34	n.d.	44.3	82.4	n.d.	n.d.	n.d.
PEMEX	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	14,473	12,838	854	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PGR	15	21	13	623	209	42	655	277	66	2.3	7.6	19.7	95.1	75.5	63.6
SAGARPA	9	12	5	8,225	2,688	5	8,237	2,715	11	0.1	0.4	45.5	99.9	99.0	45.5
SCT	12,049	7,057	834	16,128	8,874	1,883	28,541	18,463	3,104	42.2	38.2	26.9	56.5	48.1	60.7
SE	12	21	24	3	34	2	19,957	175,170	7,085	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0
SECTUR	6	16	2	18	92	10	25	157	13	24.0	10.2	15.4	72.0	58.6	76.9
SEDESOL	1	6	2	119	28	1	122	40	6	0.8	15.0	33.3	97.5	70.0	16.7
SEGOB	0	0	0	272	276	3	272	276	3	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
SEMARNAT	8	10	6	18	116	4	35	154	16	22.9	6.5	37.5	51.4	75.3	25.0
SENER	3	16	1	99	75	5	116	121	8	2.6	13.2	12.5	85.3	62.0	62.5
SEP	6	8	15	141	36	17	178	77	38	3.4	10.4	39.5	79.2	46.8	44.7
SFP	3	10	3	1,579	149	25	1,582	188	33	0.2	5.3	9.1	99.8	79.3	75.8
SHCP	6	20	0	21	156	2	27	188	47	22.2	10.6	0.0	77.8	83.0	4.3
SRA	n.d.	n.d.	n.d.	7	1	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SRE	n.d.	n.d.	n.d.	108	60	10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SSP	1	2	2	74	139	10	78	170	14	1.3	1.2	14.3	94.9	81.8	71.4
STPS	5	7	4	207	354	16	218	372	23	2.3	1.9	17.4	95.0	95.2	69.6

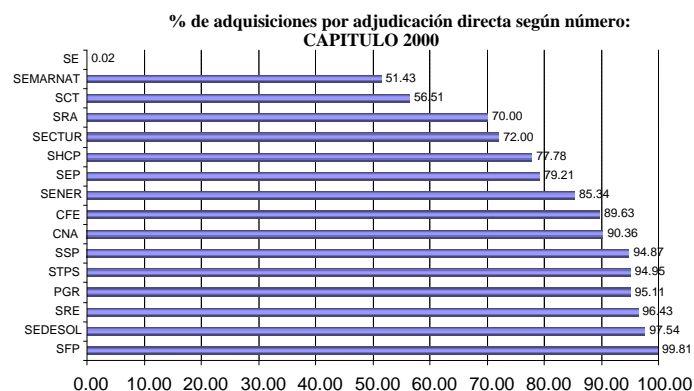
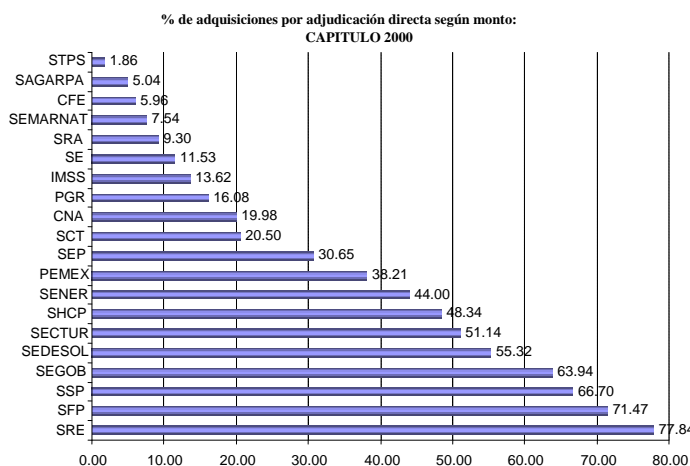
Fuente: Formato PAASPO3 entregado por cada entidad

* Para que la suma de las licitaciones públicas y adjudicaciones directas sea igual al total de adquisiciones faltaría añadir los procesos vía invitación restringida a por lo menos tres participantes.

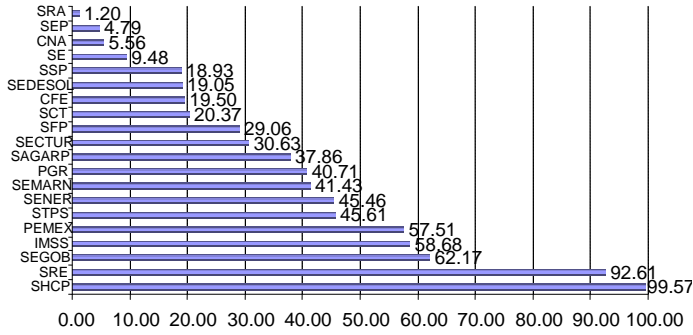
Cuadro 28
Adquisiciones vía licitación pública o adjudicación directa (monto y %)

Siglas	Licitaciones públicas (monto)			Adjudicaciones directas (monto)			Adquisiciones totales (monto)			% Públicas			% Adjudicación directa		
	2000	3000	5000	2000	3000	5000	2000	3000	5000	2000	3000	5000	2000	3000	5000
CFE	1,013,963	1,480,168	n.a.	2,519,171	1,761,417	2,093,761	42,280,779	9,035,103	1,411,027	2.4	16.4	n.a.	6.0	19.5	n.a.
CNA	146,266	477,062	190,442	36,648	94,765	51,977	183,380	1,703,516	242,419	79.8	28.0	78.6	20.0	5.6	21.4
IMSS	13,143,813	48,276	557,174	2,072,703	224,157	1,299	15,216,515	382,001	560,479	86.4	12.6	99.4	13.6	58.7	0.2
PEMEX	730,629	354,550	225,112	655,924	819,605	86,963	1,716,467	1,425,120	409,997	42.6	24.9	54.9	38.2	57.5	21.2
PGR	265,770	505,860	247,280	53,973	394,972	42,494	335,683	970,250	370,600	79.2	52.1	66.7	16.1	40.7	11.5
SAGARPA	116,120	44,185	25,940	6,193	39,331	5,488	122,838	103,882	52,743	94.5	42.5	49.2	5.0	37.9	10.4
SCT	309,920	524,717	29,138	86,353	139,089	74,963	421,247	682,741	107,915	73.6	76.9	27.0	20.5	20.4	69.5
SE	10,614	95,150	77,199	10,447	17,639	196	90,635	186,101	77,395	11.7	51.1	99.7	11.5	9.5	0.3
SECTUR	19,152	44,547	13,892	21,437	37,370	4,535	41,919	122,001	18,680	45.7	36.5	74.4	51.1	30.6	24.3
SEDESOL	1,248	25,985	17,106	3,079	10,722	27	5,565	56,298	18,978	22.4	46.2	90.1	55.3	19.0	0.1
SEGOB	126,311	163,740	113,318	266,006	383,762	110,965	415,999	617,238	226,635	30.4	26.5	50.0	63.9	62.2	49.0
SEMARNAT	30,681	44,620	14,967	2,871	72,498	718	38,084	174,970	20,902	80.6	25.5	71.6	7.5	41.4	3.4
SENER	3,340	14,862	2,238	4,274	19,907	979	9,715	43,788	3,283	34.4	33.9	68.2	44.0	45.5	29.8
SEP	47,260	492,109	759,483	40,811	30,463	47,490	133,169	636,412	808,649	35.5	77.3	93.9	30.6	4.8	5.9
SFP	3,266	13,161	18,930	8,180	20,142	2,318	11,446	69,321	23,463	28.5	19.0	80.7	71.5	29.1	9.9
SHCP	18,209	78,605	4,361	17,040	19,244,019	6,197	35,249	19,327,232	17,623	51.7	0.4	24.7	48.3	99.6	35.2
SRA	0	0	0	390	173	39	4,194	14,398	7,489	n.d.	n.d.	n.d.	9.3	1.2	0.5
SRE	0	0	0	4,027	56,777	871	5,173	61,307	1,345	n.d.	n.d.	n.d.	77.8	92.6	64.8
SS	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SSP	2,226	5,229	42,196	7,127	10,330	2,442	10,685	54,578	45,154	20.8	9.6	93.4	66.7	18.9	5.4
STPS	417,628	115,488	33,075	7,992	104,806	4,625	429,967	229,804	48,021	97.1	50.3	68.9	1.9	45.6	9.6

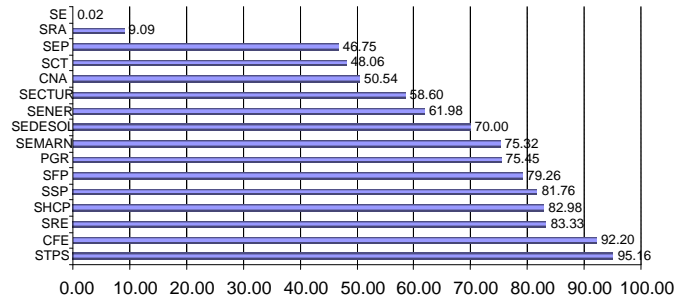
Fuente: Formato PAASP03 entregado por cada entidad



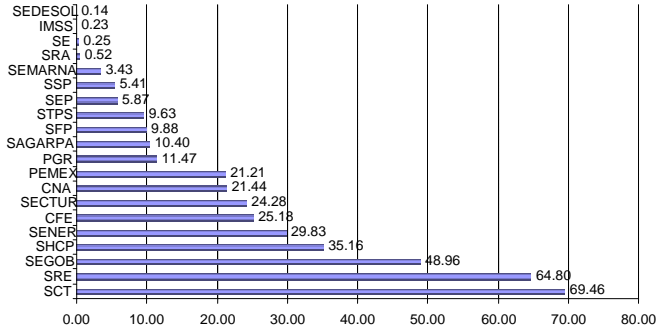
**% de adquisiciones por adjudicación directa según monto:
CAPITULO 3000**



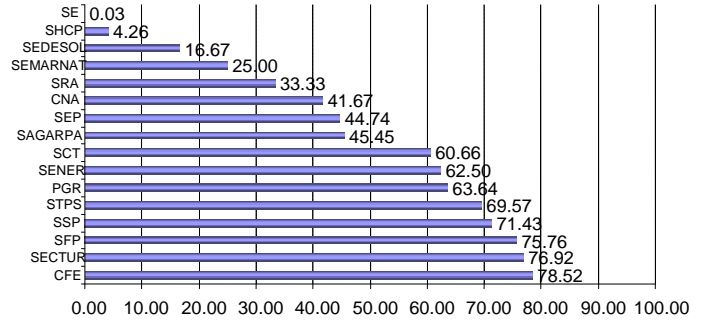
**% de adquisiciones por adjudicación directa según número:
CAPITULO 3000**



**% de adquisiciones por adjudicación directa según monto:
CAPITULO 5000**



**% de adquisiciones por adjudicación directa según número:
CAPITULO 5000**



Debido a que en este caso el valor positivo del indicador sería el cercano a cero (es decir el menor porcentaje ya sea en número o en monto adquirido) es necesario igualarlo con el resto de los indicadores, en los cuales el valor positivo es el 100%. Por tanto los valores de los cuadros y gráficas anteriores son convertidos, por medio de una operación simple: restarle 100 a cada uno, de manera que si por ejemplo, la Secretaría de la Reforma Agraria tenía sólo 3.7% del monto de sus compras por vía de adjudicaciones directas, ahora su valor será 96.3%.

Cuadro 29

**Indicador relativo al monto de adquisiciones
vía adjudicación directa de los capítulos
seleccionados de gasto**

SRA	96.3
SE	92.9
SEP	86.2
CNA	84.3
SEMARNAT	82.5
SAGARPA	82.2
STPS	81.0
PGR	77.2
IMSS	75.8
SEDESOL	75.2
SSP	69.7
SECTUR	64.7
SCT	63.2
SFP	63.2
PEMEX	61.0
SENER	60.2
CFE	42.1
SEGOB	41.6
SHCP	39.0
SRE	21.6
SS	n.d.
Max	96.3
Min	21.6
Desviación	24.2
Media	68.0

Cuadro 30

**Indicador relativo al número de
adquisiciones vía adjudicación directa de los
capítulos seleccionados de gasto¹⁶**

SE	100.0
SRA	62.5
SEMARNAT	49.4
SHCP	45.0
SCT	44.9
SEP	43.1
CNA	39.1
SEDESOL	38.6
SECTUR	30.8
SENER	30.1
PGR	21.9
SAGARPA	18.6
SSP	17.3
SFP	15.1
STPS	13.4
CFE	13.2
SRE	9.8
IMSS	n.d.
PEMEX	n.d.
SEGOB	n.d.
SS	n.d.
Max	99.98
Min	9.78
Desviación	24.69
Media	34.88

El artículo 42 de la Ley de Adquisiciones establece una modalidad de adquisiciones llamada “de manera directa de acuerdo a monto de actuación”. Con base en esa disposición legal, una dependencia puede realizar cuantas veces quiera compras de bienes y servicios de manera directa —es decir sin licitación pública ni restringida— al proveedor que quiera, con dos restricciones: a) que cada bien o servicio adquirido no rebase el “monto de actuación” establecido para cada dependencia¹⁷ y, b) que la suma total de adquisiciones por este concepto no rebase 20% del presupuesto total para adquisiciones de la entidad o dependencia. El cuadro siguiente presenta cuánto compró cada dependencia bajo este artículo de la ley en los tres capítulos

¹⁶ IMSS, PEMEX y SEGOB registraron información inconsistente por lo tanto no registran datos para este indicador.

¹⁷ Varía dependiendo del presupuesto total de cada secretaría o entidad; algunos oscilan entre 100 y 200 mil pesos.

Cuadro 31

Adjudicaciones directas por monto de actuación por capítulo de gasto. Absoluto y % (artículo 42)

Adjudicaciones directas sin art. 41 (monto) 1/			Presupuesto Ejercido 2002 2/			% de adjudicaciones directas sin art. 41 del presupuesto ejercido (monto)		
2000	3000	5000	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	2000	3000	5000
319,099.0	458,558.0	452,718.0	42,280,779.2	9,035,102.9	1,411,026.5	0.8	5.1	32.1
6,272.4	6,954.7	519.1	425,279.6	2,347,734.1	279,814.2	1.5	0.3	0.2
0.0	238.1	0.0	17,035,781.7	8,448,613.3	1,037,482.2	0.0	0.0	0.0
230,103.3	318,954.3	6,823.2	5,247,630.2	17,632,021.1	2,118,633.3	4.4	1.8	0.3
7,770.3	544.8	5,451.5	373,852.0	1,402,842.1	565,043.8	2.1	0.0	1.0
5,740.3	14,490.9	48.4	137,569.6	573,872.3	218,888.5	4.2	2.5	0.0
38,019.2	75,070.8	58,052.4	705,965.1	2,713,375.1	799,727.7	5.4	2.8	7.3
10,018.0	13,302.0	194.0	30,768.0	425,012.3	92,429.3	32.6	3.1	0.2
21,142.9	31,442.7	4,135.5	41,919.4	122,000.7	18,679.7	50.4	25.8	22.1
3,078.7	1,092.1	26.8	27,200.3	373,339.5	67,420.1	11.3	0.3	0.0
7,894.0	45,923.0	0.0	416,002.7	617,235.5	226,635.1	1.9	7.4	0.0
1,885.1	12,506.9	717.7	78,883.4	418,275.2	32,135.0	2.4	3.0	2.2
840.3	3,737.8	282.6	12,142.2	91,923.2	3,282.5	6.9	4.1	8.6
1,808.0	8,567.0	47,490.0	456,255.1	2,677,995.8	860,134.1	0.4	0.3	5.5
3,953.5	3,277.8	1,320.1	11,928.2	120,828.3	27,303.5	33.1	2.7	4.8
0.0	0.0	0.0	103,402.1	629,282.8	82,561.0	0.0	0.0	0.0
390.0	172.5	39.1	20,455.7	73,963.0	5,891.3	1.9	0.2	0.7
4,027.0	2,653.1	871.4	29,385.1	1,663,242.3	15,898.6	13.7	0.2	5.5
n.d.	n.d.	n.d.	1,399,236.0	869,356.8	198,160.0	n.d.	n.d.	n.d.
7,126.9	9,643.6	2,442.2	299,713.5	93,833.8	40,131.1	2.4	10.3	6.1
5,594.1	49,701.0	1,248.0	42,759.6	379,249.3	62,475.8	13.1	13.1	2.0

Fuente: 1/ PAASP03 entregado por cada entidad

2/ Cuenta Pública 2002

Indicador 6**Licitaciones a través de Compranet**

Realizar las licitaciones públicas por vía electrónica, en el sistema Compranet, además de facilitar la participación de proveedores, especialmente de entidades distintas al Distrito Federal, hace llegar la convocatoria a más empresas y personas y, en esa medida, se puede afirmar que es más transparente y además facilita el acceso de más proveedores a las licitaciones.

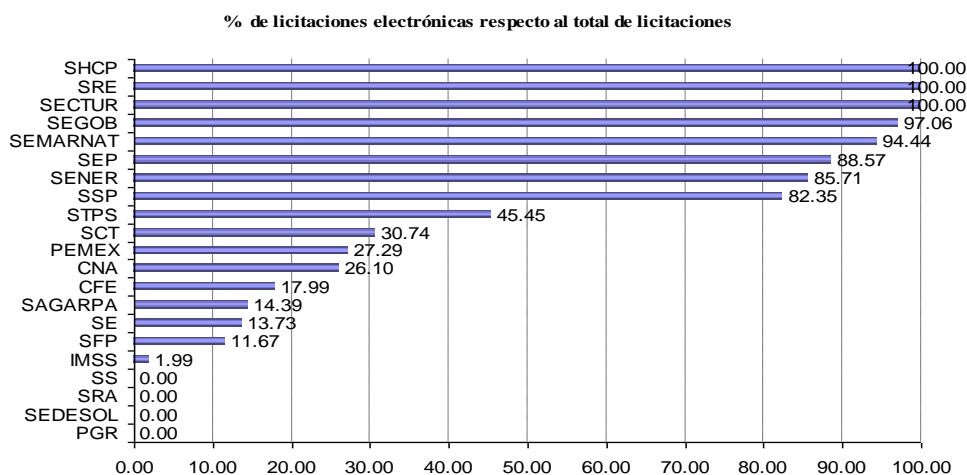
El indicador mide el porcentaje de licitaciones realizadas vía electrónica —es decir aquellas que todo el proceso desde la publicación de las bases hasta la presentación de las propuestas y la apertura de las ofertas se realiza de manera electrónica— y se obtiene al dividir este tipo de adquisiciones entre el total de licitaciones registradas en el sistema Compranet.

Cuadro 32

Indicador relativo al número de licitaciones electrónicas respecto al total de licitaciones

SECTUR	100.00
SRE	100.00
SHCP	100.00
SEGOB	97.06
SEMARNAT	94.44
SEP	88.57
SENER	85.71
SSP	82.35
STPS	45.45
SCT	30.74
PEMEX	27.29
CNA	26.10
CFE	17.99
SAGARPA	14.39
SE	13.73
SFP	11.67
IMSS	1.99
PGR	0.00
SEDESOL	0.00
SRA	0.00
SS	0.00

Max	100.0
Min	0.0
Desviación	41.1
Media	44.6



Fuente: COMPRANET

Indicador 7

Calidad de la información pública en materia de adquisiciones

Se hizo un análisis de las páginas de Internet de cada entidad para determinar la cantidad de información de adquisiciones que presentan al público en general y la facilidad para tener acceso a ella. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece, en su artículo 7, fracción XIII, que todas las dependencias del sector público deben incluir en la sección correspondiente a Transparencia, un capítulo relacionado con las adquisiciones que realizan, y listar los contratos y los convenios que las sustentan, así como los montos, los nombres de los proveedores y las duraciones de los contratos.

Todas las dependencias y entidades cumplen con el ordenamiento legal, es decir, en todas ellas existe una sección dedicada a las adquisiciones –relación de contratos y convenios, en los que se

especifica su monto, los proveedores y la duración— pero al analizarlas más a detalle se encontraron tres elementos que las hacen diferentes:

- 1) La existencia o no de un sistema de búsqueda. Es decir que la información está ordenada y clasificada y se diseñó un programa para facilitar la búsqueda de las adquisiciones por diferentes variables, como la fecha, proveedor, tipo de bien, etc.
- 2) La cantidad de información disponible. Como la ley no especifica el periodo de la información que debe estar disponible, la mayoría de dependencias tienen la correspondiente al año anterior (2004) pero otros tienen la información desde 2001.
- 3) El desglose de la información según las áreas internas de la dependencia o entidad. La mayoría incorpora la información de adquisiciones sin especificar a qué áreas corresponden, mientras que otras la ordenan por subsecretarías y por direcciones generales, e incluso incorporan las adquisiciones de sus delegaciones estatales.

Cuadro 32

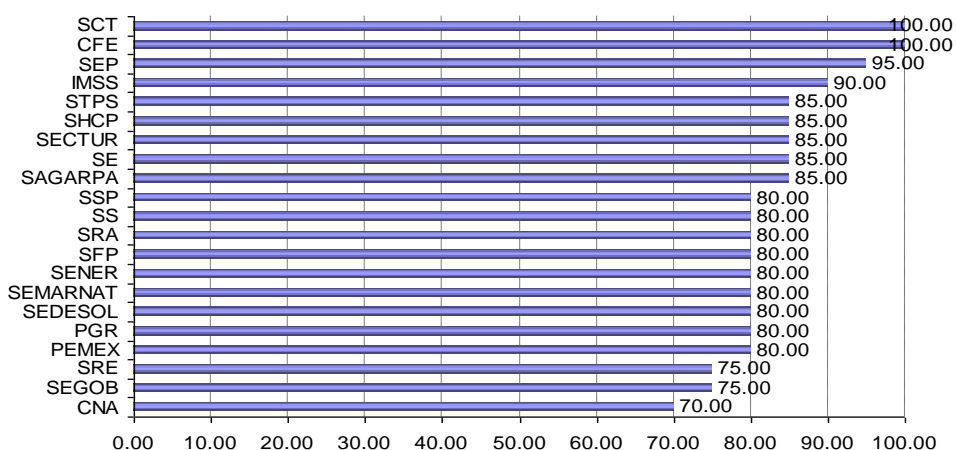
Indicador relativo a la disponibilidad de información en materia de adquisiciones de las páginas de internet¹⁸

CFE	100.00
SCT	100.00
SEP	95.00
IMSS	90.00
SAGARPA	85.00
SE	85.00
SECTUR	85.00
SHCP	85.00
STPS	85.00
PEMEX	80.00
PGR	80.00
SEDESOL	80.00
SEMARNAT	80.00
SENER	80.00
SFP	80.00
SRA	80.00
SS	80.00
SSP	80.00
SEGOB	75.00
SRE	75.00
CNA	70.00

Max	100.00
Min	70.00
Desviación	7.64
Media	83.33

Fuente: GEA

Evaluación de páginas de internet



¹⁸ Por razones obvias este indicador no corresponde al año de 2002, sino a la información existente en abril de 2005.

Considerando lo anterior, la calificación se hizo de la siguiente manera:

- Se les otorgó una puntuación base de 70 por el cumplimiento de la disposición legal al respecto.
- Los otros 30 puntos se otorgaron con los siguientes criterios: 5 puntos si hay desglose de información por áreas; 5 puntos si la información corresponde a dos años y 10 puntos si tiene la información correspondiente a tres o más años; 15 puntos si la información está organizada como un banco de datos y se dispone de un sistema de búsqueda especial.

Indicadores relativos al desempeño jurídico

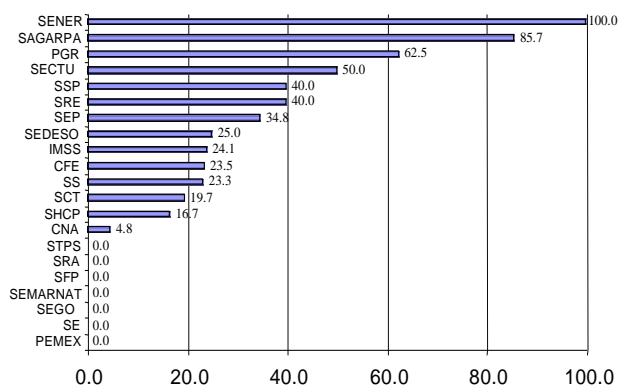
Indicador 8

Solidez jurídica y administrativa de los procesos de adquisiciones (Recursos de inconformidad que procedieron)

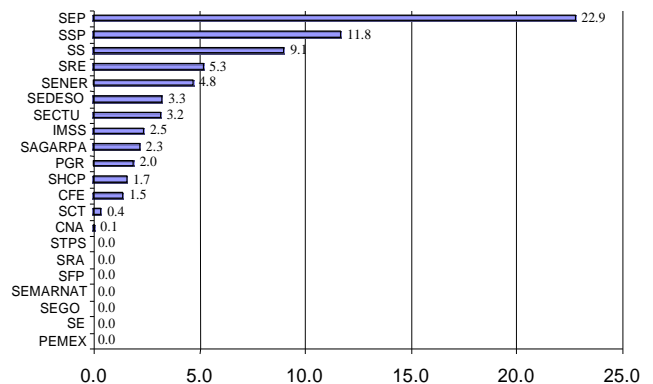
Una manera de observar si los procesos de adquisiciones fueron bien realizados en términos administrativos y jurídicos, es la inexistencia de inconformidades de parte de los participantes. Pero también sucede que algunos participantes suelen presentar recursos de inconformidad por razones diferentes a la calidad de los procesos, pues lo hacen para perjudicar al ganador como una estrategia comercial. Por tanto, un segundo indicador de la solidez es que los recursos de inconformidad presentados no procedan, es decir que no tengan sustento. Entonces una manera de medir la solidez jurídica y administrativa implica conocer la frecuencia con la que se demostraron irregularidades en los procesos que fueron impugnados por alguno de los participantes en los concursos de adquisiciones. De manera que a menor porcentaje de recursos procedentes mejor desempeño jurídico.

Cabe recordar que la Secretaría de la Función Pública resuelve si las inconformidades presentadas por los proveedores o por terceros involucrados en los procesos tienen fundamento, es decir, si realmente hubo alguna irregularidad por parte de los responsables de las adquisiciones.

Número de inconformidades procedentes contra el número total de inconformidades



Número de inconformidades procedentes contra el número total de licitaciones



Hay dos maneras de observar el desempeño en esta materia. La primera consiste en comparar los recursos de inconformidad procedentes contra el total de inconformidades presentadas; la

segunda, es la comparación entre las inconformidades procedentes con el total de licitaciones registradas en COMPRANET (incluyendo tanto tradicionales como electrónicas). El caso de Sagarpa indica la conveniencia de considerar ambos subindicadores, ya que la calificación varía en uno u otro subindicador.

Cuadro 33

Indicador relativo a las inconformidades procedentes contra el total de inconformidades

PEMEX	100.00
SE	100.00
SEGOB	100.00
SEMARNAT	100.00
SFP	100.00
SRA	100.00
STPS	100.00
CNA	95.24
SHCP	83.33
SCT	80.33
SS	76.67
CFE	76.53
IMSS	75.86
SEDESOL	75.00
SEP	65.22
SRE	60.00
SSP	60.00
SECTUR	50.00
PGR	37.50
SAGARPA	14.29
SENER	0.00
Max	100.00
Min	0.00
Desviación	28.94
Media	73.81

Fuente: SFP

Cuadro 34

Indicador relativo a las inconformidades procedentes contra el total de inconformidades

PEMEX	100.00
SE	100.00
SEGOB	100.00
SEMARNAT	100.00
SFP	100.00
SRA	100.00
STPS	100.00
CNA	99.89
SCT	99.57
CFE	98.50
SHCP	98.33
PGR	98.04
SAGARPA	97.73
IMSS	97.53
SECTUR	96.77
SEDESOL	96.72
SENER	95.24
SRE	94.74
SS	90.91
SSP	88.24
SEP	77.14
Max	100.00
Min	77.14
Desviación	5.47
Media	96.64

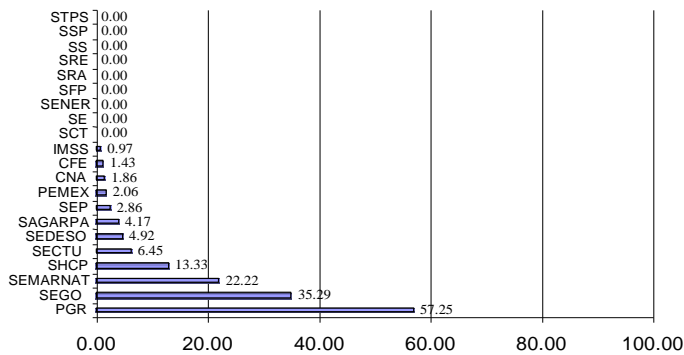
Fuente: SFP

Indicador 9
Sanciones administrativas aplicadas por el órgano de control

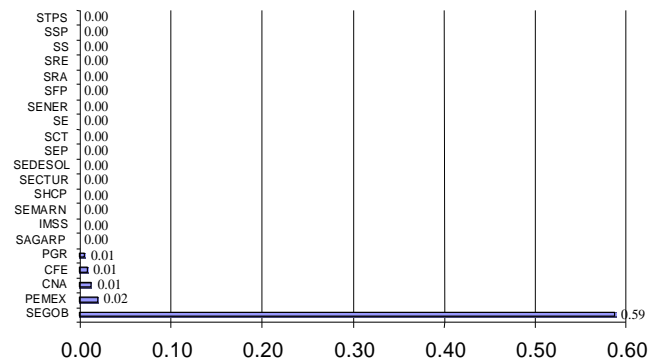
Este es un indicador complementario del desempeño jurídico en la medida en que la Secretaría de la Función Pública, en su carácter de órgano de control del Gobierno Federal, aplica sanciones administrativas a los funcionarios responsables de las áreas de adquisiciones. Al igual que en caso anteriores, se trata de dos subindicadores, los cuales se obtienen; el primero, comparando el número total de sanciones administrativas aplicadas con motivo de los procesos de adquisiciones respecto al total de procesos realizados, y el segundo al dividir el monto de las sanciones impuestas contra el presupuesto ejercido registrado en Cuenta Pública. La fuente de la información es la Secretaría de la Función Pública.

La dependencia que tenga el menor porcentaje de sanciones aplicadas cumple mejor con la normatividad.

Número de sanciones a funcionarios contra el número total de licitaciones



Monto de sanciones a funcionarios contra el monto total ejercido



Cuadro 35
Indicador relativo al número de sanciones a funcionarios contra el total de licitaciones

SCT	100.0
SE	100.0
SENER	100.0
SFP	100.0
SRA	100.0
SRE	100.0
SS	100.0
SSP	100.0
STPS	100.0
IMSS	99.0
CFE	98.6
CNA	98.1
PEMEX	97.9
SEP	97.1
SAGARPA	95.8
SEDESOL	95.1
SECTUR	93.5
SHCP	86.7
SEMARNA	77.8
SEGOB	64.7
PGR	42.7
Max	100.0
Min	42.7
Desviación	14.5
Media	92.7

Fuente: SFP

Cuadro 36
Indicador relativo al monto de sanciones a funcionarios contra el total de presupuesto ejercido

SCT	100.0
SE	100.0
SENER	100.0
SFP	100.0
SRA	100.0
SRE	100.0
SS	100.0
SSP	100.0
STPS	100.0
SEP	100.0
SEDESOL	100.0
SECTUR	100.0
SHCP	100.0
SEMARNA	100.0
IMSS	100.0
SAGARPA	100.0
PGR	100.0
CFE	100.0
CNA	100.0
PEMEX	100.0
SEGOB	99.4
Max	100.0
Min	99.4
Desviación	0.1
Media	100.0

Fuente: SFP

Indicador 10

Conocimiento de la ley de adquisiciones por parte de los funcionarios públicos.

En la encuesta realizada a los funcionarios de las diversas entidades y dependencias se incluyeron dos preguntas para medir el nivel de conocimiento que tienen sobre la ley de adquisiciones. La primera mide el nivel más básico de conocimiento –se refiere a cuáles son las modalidades de procedimientos de adquisiciones permitidos por la ley: licitación pública nacional e internacional; invitación restringida por lo menos a tres participantes y adjudicación directa— y la segunda un nivel un poco más profundo: se refiere a las excepciones que la ley permite para realizar adjudicaciones directas.

Con el porcentaje de respuestas correctas e incorrectas¹⁹ se elaboró un índice (véase el Anexo 9),

¹⁹ Pregunta 50. ¿Podría decirme los procesos de contratación que establece la Ley de Adquisiciones?

- a) Licitación pública nacionales e internacional (p50a)
- b) Invitación a cuando menos tres personas (p50b)
- c) Adjudicación directa (p50c)

Pregunta 51. ¿Podría decirme cuáles son las principales excepciones a la licitación pública?

sobre la metodología correspondiente.

Cuadro 37
Nivel de conocimiento del marco legal en materia de adquisiciones de mandos medios y superiores (usuarios de las adquisiciones)

CNA	80.6
PEMEX	66.3
SFP	65.2
SEP	63.2
SE	58.8
SHCP	54.7
CFE	53.9
SEDESOL	47.1
IMSS	38.8
SENER	32.8
STPS	31.5
SRA	31.0
SS	30.6
SECTUR	30.5
SEMARNAT	29.6
SEGOB	28.4
SAGARPA	26.9
SRE	22.3
PGR	15.8
SCT	n.d.
SSP	n.d.
Max	80.6
Min	15.8
Desviación	21.4
Media	42.5

Fuente: Encuesta IIS-UNAM

Cuadro 38
Nivel de conocimiento del marco legal en materia de adquisiciones de funcionarios responsables del área de adquisiciones

SEP	84.2
PEMEX	82.0
CNA	80.6
SFP	77.0
SHCP	73.8
SE	70.4
SEDESOL	67.7
SRA	64.3
SAGARPA	64.1
CFE	60.5
SS	60.5
SEGOB	60.1
SRE	57.8
SENER	55.8
IMSS	52.0
SEMARNAT	50.7
SECTUR	48.3
STPS	45.0
PGR	3.3
SCT	n.d.
SSP	n.d.
Max	84.2
Min	3.3
Desviación	25.1
Media	61.0

Fuente: Encuesta IIS-UNAM

Cuadro 39
Nivel de conocimiento del marco legal en materia de adquisiciones de ambos grupos

CNA	80.6
SFP	60.6
PEMEX	57.3
SE	53.2
CFE	51.1
SHCP	45.1
SEP	39.0
IMSS	31.0
SEDESOL	28.8
STPS	23.7
SECTUR	23.7
SENER	22.8
PGR	19.6
SEMARNAT	16.9
SEGOB	16.7
SRA	13.7
SS	12.7
SAGARPA	11.0
SRE	9.1
SCT	n.d.
SSP	n.d.
Max	80.6
Min	9.1
Desviación	21.5
Media	32.5

Fuente: Encuesta IIS-UNAM

El objetivo era averiguar cuánto conocen el marco legal en la materia dos grupos de funcionarios: a) el de mandos medios y superiores que no tienen responsabilidad directa en los procesos de adquisiciones, pero que son los usuarios de ellas y, b) el de responsables de las adquisiciones. Debido a que las muestras de funcionarios de este segundo grupo son en algunos casos muy pequeñas, se decidió incorporar una medición adicional, producto de la combinación de ambos grupos.

Indicador 11

Nivel de satisfacción de los servidores públicos usuarios de los bienes adquiridos

-
- a) Titularidad de patentes y derechos de autor (p51a)
 - b) Que peligre el orden social, la economía o los servicios (p51b)
 - c) Para fines de la armada nacional (p51c)
 - d) Por causas de fuerza mayor (p51d)
 - e) Marca determinada (p51e)
 - f) Bienes perecederos (p51f)
 - g) Con campesinos o grupos urbanos marginados (p51g)

Este indicador, obtenido de la encuesta de opinión a servidores públicos de cada una de las entidades y dependencias, se construye a partir de las percepciones que tienen los empleados públicos sobre la oportunidad y la calidad de los bienes y servicios proporcionados por las áreas de adquisiciones. Sólo incluye los servicios de fotocopadoras, los equipos de cómputo y la papelería, por lo que es difícil tener una percepción completa de los procesos de adquisiciones completas que incluyen muchos otros procesos, de los cuales los funcionarios no necesariamente tienen conocimiento.

Se les preguntó el grado de satisfacción (muy satisfecho, satisfecho, ni satisfecho ni insatisfecho; insatisfecho y muy insatisfecho) y se le otorgó un puntaje a las respuestas para elaborar un índice (véase el anexo 9).

Cuadro 40

Indicador de nivel de satisfacción de servidores públicos con adquisiciones seleccionadas

CFE	80.0
CNA	64.4
IMSS	66.8
PEMEX	75.0
PGR	77.9
SAGARPA	68.9
SCT	65.9
SE	68.6
SECTUR	68.1
SEDESOL	64.3
SEGOB	60.3
SEMARNAT	74.5
SENER	76.2
SEP	66.9
SFP	72.6
SHCP	72.7
SRA	54.1
SRE	73.6
SS	61.1
SSP	n.d.
STPS	70.6
Max	80.0
Min	54.1
Desviación	16.3
Media	69.1

Fuente: Encuesta IIS-UNAM

APLICACIÓN DEL MÉTODO DE COMPONENTES PRINCIPALES

La información presentada anteriormente corresponde a cada uno de los indicadores sueltos. Para cumplir el objetivo del proyecto de construir uno o varios índices que permitan clasificar ordenadamente a las dependencias y entidades estudiadas según su grado de buenas prácticas en materia de adquisiciones, es necesario aplicar el método de componentes principales.

En la propuesta original del modelo para construir el indicador global de buenas prácticas en materia de adquisiciones –las buenas prácticas se definieron a partir de cuatro componentes: eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad— implicaba construir un índice o ranking de cada uno de esos componentes (uno de eficiencia, otro de eficacia, etc.) y, al final se integraban esos cuatro en uno solo, el índice global. Al reducirse el modelo –fundamentalmente por la falta de información— lo primero que debía hacerse era comprobar, mediante la aplicación del método de componentes principales, si era posible construir índices parciales con los indicadores de cada uno de los nuevos grupos o bloques.

En este apartado se presentan los resultados de las estimaciones econométricas realizadas con los siguientes grupos o bloques de indicadores que se considera conforman lo que podría denominarse el **Índice Global de Buenas Prácticas en Materia de Adquisiciones de las Entidades Públicas**:

- Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones.
- Tipo de procedimientos.
- Desempeño jurídico.
- Nivel de satisfacción de los usuarios.

La estimación de índices de calificación para cada uno de estos bloques se fundamenta en la técnica estadística de análisis multivariado conocida como **Análisis de Componentes Principales (ACP)**, que se detalla en el anexo 8. Dicha técnica es, en términos generales, un método matemático y estadístico que permite transformar un conjunto de variables que se considera conforman el fenómeno social en estudio (en nuestro caso, las buenas prácticas en materia de adquisiciones) en uno nuevo donde, con un número menor de variables, puede obtenerse una interpretación más sencilla del fenómeno original.

La utilidad aplicación de este tipo de herramientas estadísticas en la construcción de índices de gestión (así como de fenómenos sociales) a partir de otros indicadores ha sido ampliamente reconocida en diversos estudios sociales y de comportamiento. De éstos algunos ejemplos son:

- La estimación de los índices de marginación de los estados, municipios y localidades de México que elabora el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con base en información acerca del nivel de escolaridad y el nivel de ingreso de los habitantes, las características de la vivienda, etc.
- La estimación de la confianza de los consumidores, que actualmente elabora el INEGI.
- Los índices de satisfacción de los consumidores que se estiman a partir de encuestas relativas a la calidad del servicio o producto recibido, su relación valor-precio, etc.
- La creación de índices de gestión de hospitales públicos, a partir de indicadores acerca del número de ingresos, reingresos, estancia media de los pacientes, etc.

De manera similar a las estimaciones realizadas en estos estudios, el objetivo de la aplicación de la técnica de componentes principales para los fines de este estudio es:

- Establecer la viabilidad de obtener una medida (o indicador) resumen que incorpore la intensidad relativa de cada una de las variables que integran el concepto de Buenas Prácticas en Materia de Adquisiciones de las entidades públicas.

En términos estadísticos se busca generar un indicador que presente ciertas características que permitan hacer un análisis comparativo entre entidades públicas, como son:

- Que se pueda reducir la dimensionalidad original y al mismo tiempo retener y reflejar al máximo posible la información referida a la dispersión de los datos en cada uno de los indicadores, así como las relaciones que existen entre ellos, y
- Que permita establecer un ordenamiento entre las unidades de observación —secretarías de estado y entidades públicas.

Conformación de la base de datos según rangos de calificación

Con base en la información recopilada y como parte de los objetivos del estudio se planteaba la necesidad de establecer o diseñar un sistema de clasificación que permitiera ordenar a las entidades públicas según el valor de los diferentes indicadores que definen lo que es una *buena práctica en materia de adquisiciones por parte de las entidades públicas*.

Para cumplir con este objetivo existían las siguientes alternativas:

1. Clasificar con base en cada variable, lo que implicaría obtener tantos ordenamientos como indicadores. (esto es lo que se presenta en el apartado anterior).
2. Obtener una calificación para cada uno de los grupos o bloques (de buenas prácticas) por separado, con base en las variables o indicadores que los conformaban, aplicando la técnica de componentes principales.
3. Obtener una calificación global a partir de los resultados de las alternativas anteriores con base en la técnica de componentes principales.

Se optó por los dos últimos puntos. Partiendo de la base de que el estudio debería incluir a todas las entidades públicas y secretarías y que la finalidad era obtener una clasificación global mediante componentes principales (para evitar establecer juicios o criterios subjetivos sobre la ponderación que debía hacerse a cada variable) resultó evidente que ello no podría lograrse, toda vez que no se contaba con información sobre todas las variables para todas las secretarías.

Para resolver este problema, se realizó el siguiente proceso para cada uno de los bloques anteriores (con excepción del nivel de satisfacción):

- Se definieron tres rangos según el valor obtenido por cada entidad o dependencia en cada una de los indicadores o variables:
 - Rango A: de 65% a 100%
 - Rango B: de 33% a 65%

➤ Rango C: de 0% a 33%

- Se determinó el número de variables de cada entidad o secretaría que se ubicaba en cada uno de los rangos anteriores.
- Se calculó el porcentaje de variables que cada entidad o secretaría había obtenido en cada rango, respecto del total de variables consideradas.
- Se calculó el porcentaje de variables para las cuales se obtuvo información, para medir la cobertura de la información que se había tenido para cada bloque.
- La información obtenida se agregó para construir el indicador consolidado.

En el cuadro a continuación se presenta, para cada uno de los bloques considerados, sus estadísticos descriptivos, el porcentaje de variables que se situaron en los rangos de calificación A, B y C definidos, así como el porcentaje de variables a partir de las cuales se obtuvo dicha puntuación.

DISTRIBUCIÓN DE LOS VARIABLES QUE CONFORMAN CADA BLOQUE SEGÚN RANGO DE CALIFICACIÓN Y COBERTURA DE INFORMACIÓN POR SECRETARIA O ENTIDAD PUBLICA

(Porcentajes)

Dependencia	Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones					Tipo de procedimientos					Desempeño jurídico				
	Lugar relativo	% de variables por rango			% de cobertura	Lugar relativo	% de variables por rango			% de cobertura	Lugar relativo	% de variables por rango			% de cobertura
		A	B	C			A	B	C			A	B	C	
CFE	1	91.7	0.0	8.3	100.0	17	16.7	33.3	50.0	100.0	11	57.1	42.9	0.0	100.0
CNA	10	75.0	8.3	16.7	100.0	16	16.7	50.0	33.3	100.0	1	100.0	0.0	0.0	100.0
IMSS	17	58.3	0.0	8.3	66.7	7	50.0	16.7	16.7	83.3	12	57.1	28.6	14.3	100.0
PEMEX	18	58.3	8.3	0.0	66.7	18	16.7	33.3	16.7	66.7	2	85.7	14.3	0.0	100.0
PGR	11	75.0	16.7	8.3	100.0	11	33.3	16.7	50.0	100.0	21	28.6	28.6	42.9	100.0
SAGARPA	5	83.3	0.0	16.7	100.0	8	50.0	0.0	50.0	100.0	18	42.9	14.3	42.9	100.0
SCT	3	83.3	8.3	8.3	100.0	10	33.3	33.3	16.7	83.3	10	57.1	0.0	0.0	57.1
SE	19	58.3	8.3	33.3	100.0	6	50.0	16.7	16.7	83.3	4	71.4	28.6	0.0	100.0
SECTUR	8	75.0	8.3	16.7	100.0	13	33.3	33.3	33.3	100.0	16	42.9	28.6	28.6	100.0
SEDESOL	15	58.3	25.0	16.7	100.0	14	33.3	33.3	33.3	100.0	6	71.4	14.3	14.3	100.0
SEGOB	12	75.0	0.0	25.0	100.0	15	33.3	16.7	33.3	83.3	15	42.9	28.6	28.6	100.0
SEMARNAT	7	75.0	8.3	16.7	100.0	5	50.0	33.3	16.7	100.0	9	57.1	14.3	28.6	100.0
SENER	14	66.7	0.0	0.0	66.7	12	33.3	33.3	33.3	100.0	20	42.9	14.3	42.9	100.0
SEP	13	66.7	8.3	25.0	100.0	1	66.7	16.7	16.7	100.0	7	71.4	28.6	0.0	100.0
SFP	9	75.0	0.0	25.0	100.0	9	33.3	33.3	33.3	100.0	3	85.7	14.3	0.0	100.0
SHCP	21	33.3	0.0	0.0	33.3	21	16.7	33.3	50.0	100.0	5	71.4	28.6	0.0	100.0
SRA	2	83.3	16.7	0.0	100.0	3	50.0	16.7	16.7	83.3	13	57.1	14.3	28.6	100.0
SRE	4	83.3	8.3	8.3	100.0	19	16.7	0.0	66.7	83.3	19	42.9	28.6	28.6	100.0
SS	6	75.0	16.7	8.3	100.0	20	16.7	0.0	16.7	33.3	14	57.1	14.3	28.6	100.0
SSP	20	41.7	33.3	25.0	100.0	2	50.0	16.7	33.3	100.0	17	42.9	14.3	0.0	57.1
STPS	16	58.3	16.7	25.0	100.0	4	50.0	16.7	33.3	100.0	8	57.1	14.3	28.6	100.0

DISTRIBUCIÓN DE LOS VARIABLES QUE CONFORMAN CADA INDICADOR SEGÚN RANGO DE CALIFICACIÓN Y COBERTURA DE INFORMACIÓN POR SECRETARÍA O ENTIDAD PÚBLICA (Cont.)

(Porcentajes)

Dependencia	Indicador consolidado					Nivel de satisfacción	
	Lugar relativo	% de variables por rango			% de cobertura	Lugar relativo	Índice
		A	B	C			
CFE	1	65.4	19.2	15.4	100.0	1	80.0
CNA	9	53.8	15.4	15.4	100.0	16	64.4
IMSS	11	53.8	3.8	7.7	80.8	14	66.8
PEMEX	19	46.2	11.5	3.8	76.9	4	75.0
PGR	18	50.0	19.2	15.4	100.0	2	77.9
SAGARPA	4	61.5	0.0	23.1	100.0	10	68.9
SCT	3	61.5	11.5	7.7	96.2	15	65.9
SE	12	53.8	7.7	19.2	96.2	11	68.6
SECTUR	8	53.8	15.4	15.4	100.0	12	68.1
SEDESOL	16	50.0	19.2	15.4	100.0	17	64.3
SEGOB	15	53.8	7.7	19.2	96.2	19	60.3
SEMARNAT	6	61.5	11.5	11.5	100.0	5	74.5
SENER	17	50.0	7.7	11.5	84.6	3	76.2
SEP	5	61.5	7.7	15.4	100.0	13	66.9
SFP	7	57.7	7.7	19.2	100.0	8	72.6
SHCP	21	34.6	7.7	11.5	69.2	7	72.7
SRA	2	65.4	11.5	3.8	96.2	20	54.1
SRE	13	53.8	7.7	19.2	96.2	6	73.6
SS	14	53.8	7.7	7.7	84.6	18	61.1
SSP	20	42.3	23.1	19.2	100.0	21	48.0
STPS	10	53.8	11.5	19.2	100.0	9	70.6

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LOS INDICADORES DE BUENAS PRÁCTICAS

(Porcentajes)

Variable/ rango	Promedio	Desviación estándar	Valor Mínimo	Valor Máximo
Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones				
A	69.0	14.5	33.3	91.7
B	9.1	9.1	0.0	33.3
C	13.9	10.0	0.0	33.3
% de cobertura	92.1	18.0	33.3	100.0
Tipo de procedimientos				
A	35.7	15.2	16.7	66.7
B	23.0	13.4	0.0	50.0
C	31.7	14.8	16.7	66.7
% de cobertura	90.5	16.3	33.3	100.0
Desempeño jurídico				
A	59.2	17.7	28.6	100.0
B	19.7	10.6	0.0	42.9
C	17.0	16.7	0.0	42.9
% de cobertura	95.9	12.9	57.1	100.0
Indicador consolidado				
A	54.2	7.5	34.6	65.4
B	11.2	5.7	0.0	23.1
C	14.1	5.5	3.8	23.1
% de cobertura	94.1	9.2	69.2	100.0
Nivel de satisfacción				
	68.1	7.8	48.0	80.0

Aunque puede considerarse que ésta información puede ser suficiente para establecer un ordenamiento por entidad pública para cada bloque, como puede ser por ejemplo considerando el valor del porcentaje de variables que se sitúa en el rango A de cada bloque y el nivel de satisfacción de los usuarios (o bien utilizando dicha información para el indicador consolidado y el nivel de satisfacción), se considera que ello podría presentar las siguientes desventajas:

- No considerar la interacción que puede existir entre las diferentes variables que explican una buena práctica en materia de adquisiciones, como pueden ser: la relación causa-efecto entre las variables para las cuales no se cuenta con información y el porcentaje de variables y su probable ubicación en los rangos A, B o C. Tampoco se toma en cuenta la posible relación entre los diferentes bloques utilizados; es decir si existe una relación entre las variables de programación y ejercicio del presupuesto y desempeño jurídico; tipo de procedimientos y nivel de satisfacción; desempeño jurídico vs. nivel de satisfacción o tipo de procedimientos; etc.).
- No se reduce la dimensionalidad del fenómeno en estudio, toda vez que para obtener una calificación global y poder evaluar el desempeño relativo de cada entidad pública, es necesario definir un criterio subjetivo que permita ponderar los diferentes indicadores que se considera integran el concepto de buenas prácticas.
- Cabe señalar que aún cuando el ordenamiento se hiciera con base en el indicador consolidado de calificaciones y el nivel de satisfacción, ello podría presentar la desventaja de no incorporar la interacción que existe entre los indicadores, ni tampoco resuelve el problema de cómo ponderar cada concepto para obtener una calificación global.

En las secciones a continuación se analiza la importancia de estos aspectos, así como la viabilidad de construir una calificación global mediante la técnica de componentes principales.

Estimación de índices mediante la técnica de componentes principales

Las etapas para construir un índice a través de la técnica de componentes principales (véase anexo 10) son los siguientes:

1. Estimar la matriz de correlaciones entre las variables que se consideran explican el fenómeno en estudio y analizar el grado de asociación que existe entre ellas.
2. Calcular los estadísticos relacionados con la Prueba de Bartlett y la de Kayser-Meyer-Olkin (KMO) para aceptar o rechazar la hipótesis de que existe una asociación estadística significativa entre las variables consideradas.
 - La prueba de Bartlett, también conocida como prueba de esfericidad es usada para determinar si la matriz de correlaciones es estadísticamente similar a la matriz identidad, lo que implica que no existe ninguna correlación entre las variables. (Esta prueba se basa en una transformación Chi-cuadrada del determinante de la matriz de correlaciones.)
 - La prueba KMO, por su parte, mide la relación que existe entre la correlación de las variables en estudio y sus correlaciones parciales. Así, el estadístico KMO es mas pequeño mientras menor sea la asociación (correlación) que existe entre las variables. En la práctica, se considera un valor de KMO cercano a 0.90 como

excelente; 0.80 bueno; 0.60 mediocre; 0.50 bajo; y menor a 0.50 como inaceptable.

3. En caso de que las pruebas anteriores sean satisfactorias, se extraen los componentes principales necesarios, que generalmente son aquellos con el valor característico más elevado, que estadísticamente, son los que explican la mayor varianza.
4. Los componentes principales obtenidos constituyen los indicadores base para realizar el “ranking”.

Como se detalla a continuación, los resultados obtenidos en las estimaciones y diferentes pruebas estadísticas realizadas permiten concluir lo siguiente:

- No es factible obtener una medida resumen o indicador global de buenas prácticas, que incorpore todas los diferentes indicadores utilizados, ya que el grado de asociación entre ellos, no es estadísticamente significativo.
- De acuerdo con los resultados de las pruebas de Bartlett y KMO, la aplicación de la técnica de componentes principales sólo es aplicable en el caso del indicador consolidado, en el cual se incluyeron, el indicador que refleja el porcentaje de variables que se situaron en el rango A de calificación y el porcentaje de cobertura de información. Esto quiere decir que sí hay una relación significativa entre obtener valores elevados en los diferentes indicadores y disponer de información. En otras palabras, la probabilidad de que una dependencia que no entregó información es más probable que salga mal calificada.
- No es factible consolidar un índice global, producto de la integración del índice consolidado y el nivel de satisfacción. Ello quiere decir que no hay una relación entre ambas variables, pues hay dependencias situadas en el parte superior del “ranking” consolidado (lo que significa que tiene buenas prácticas en materia de adquisiciones) pero tienen un nivel bajo de satisfacción de los usuarios con las adquisiciones de su dependencia. Esa ausencia de relación se debe a que la medición hecha del nivel de satisfacción es muy pobre.
- El análisis del concepto de buenas prácticas de las entidades publicas, **dadas las características de la información recopilada**, sólo puede realizarse considerando cada bloque por separado, o bien utilizando el resultado del indicador consolidado y el nivel de satisfacción.
- Que dado que los resultados anteriores dependen fundamentalmente de las características de la información recopilada y no del método estadístico aplicado (como lo demuestra su utilidad y aceptación en otros estudios sociales), se hace necesario insistir con las entidades o secretarías en el diseño de un sistema de información que permita medir de manera uniforme, confiable y oportuna su gestión.

A continuación se presentan los resultados de las pruebas realizadas, así como la estimación de del indicador consolidado mediante la técnica de componentes principales.

Estimación de la matriz de correlaciones

En el cuadro de la página siguiente se presenta la matriz de correlación estimada entre los diferentes indicadores utilizados para cada bloque.

Del análisis de matriz de correlaciones destacan las siguientes observaciones que sugieren la necesidad de realizar pruebas estadísticas sobre la viabilidad de aplicar la técnica de componentes principales:

- Salvo en el caso del indicador consolidado y el relativo a la programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones (área sombreada), no parece existir una correlación – significativa— entre el porcentaje de variables que se ubican en el rango A de cada bloque y el grado de cobertura de la información.
- No existe una asociación significativa entre los rangos asociados a cada indicador.
- No parece existir una asociación significativa entre los distintos indicadores.
- El indicador consolidado presenta una mayor correlación elevada con el porcentaje de variables en el rango A del bloque de programación y ejercicio del gasto público; poco significativa con el bloque de tipo de procedimientos; negativa y baja, con el de desempeño jurídico; y nula con el nivel de satisfacción.

MATRIZ DE CORRELACIONES ESTIMADA DE LA DISTRIBUCIÓN DE VARIABLES QUE CONFORMA CADA INDICADOR Y PORCENTAJE DE COBERTURA DE LA INFORMACIÓN

		Total indicadores				Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones				Tipo de procedimientos				Desempeño jurídico				Satisfacción
		A	B	C	% cob.	A	B	C	% cob.	A	B	C	% cob.	A	B	C	% cob.	
Total	A	1																
	B	-0.1702	1															
	C	-0.006	0.0079	1														
	% cob.	0.5833	0.3685	0.5796	1													
Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones	A	0.8347	-0.0862	0.0202	0.5101	1												
	B	-0.2163	0.6561	-0.0107	0.3091	-0.279	1											
	C	0.143	0.0376	0.7224	0.6202	-0.0962	0.1786	1										
	% cob.	0.6421	0.2836	0.412	0.9116	0.6107	0.3806	0.5683	1									
Tipo de procedimientos	A	0.3305	-0.175	0.1926	0.3825	-0.122	0.187	0.5047	0.2766	1								
	B	-0.1201	0.4098	-0.2324	-0.0472	-0.1176	-0.1573	-0.1211	-0.2415	-0.2828	1							
	C	-0.2256	0.1068	0.5653	0.117	0.1157	-0.1448	-0.1253	-0.0497	-0.4148	-0.1564	1						
	% cob.	0.0038	0.2713	0.5018	0.4234	-0.1051	-0.087	0.2561	0.0135	0.3208	0.4173	0.3942	1					
Desempeño jurídico	A	-0.0475	-0.0468	-0.1985	-0.1772	-0.2063	-0.1218	0.1013	-0.1715	-0.1968	0.5456	-0.3509	-0.0531	1				
	B	-0.0264	-0.0109	0.2211	-0.0798	-0.0111	-0.2949	0.0376	-0.1373	-0.0106	-0.2559	0.3619	0.1085	-0.3357	1			
	C	0.1457	-0.2206	0.1002	0.1278	0.342	-0.015	-0.2028	0.1552	0.1143	-0.4538	0.2593	-0.0313	-0.7129	0.0276	1		
	% cob.	0.1016	-0.3583	0.0389	-0.143	0.1505	-0.428	-0.0926	-0.1469	-0.1304	-0.0492	0.1514	-0.0243	0.1729	0.3958	0.3391	1	
Satisfacción		0.0492	-0.152	0.0449	ns	0.2025	-0.5725	-0.262	ns	-0.3231	0.236	0.3607	ns	0.0296	0.3439	0.1188	ns	1

Resultados de la prueba de esfericidad de Bartlett y de Kayser-Meyer-Olkin

Para efectos de corroborar la existencia de asociación estadística y, con ello, la viabilidad de aplicar la técnica de componentes principales se realizaron las pruebas de Bartlett y KMO para los siguientes conjuntos de variables:

- Para cada indicador por separado, tomando el porcentaje de variables que se situaron en el rango A y el porcentaje de cobertura de información respectivo.
- Para todos los indicadores en conjunto (combinación de indicadores)
- Para el indicador consolidado y el nivel de satisfacción.

Los resultados del análisis se presentan en el cuadro siguiente. Como se puede notar sólo en el caso del indicador consolidado es factible aplicar la técnica de componentes principales, ya que existe una correlación significativa entre ambas variables.

Resultados de la prueba de esfericidad de Bartlett y de Kayser-Meyer-Olkin

Variables	Prueba de esfericidad de Bartlett			KMO		
	Determinante de la matriz de correlación	Grados de libertad	Valor estadístico	Resultado de la prueba 2/	Valor	Grado de asociación
Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones	0.627	1	8.634	Se rechaza H0	0.500	Bajo
Tipo de procedimientos	0.897	1	2.010	No se rechaza H0	0.500	Bajo
Desempeño jurídico	0.970	1	0.561	No se rechaza H0	0.500	Bajo
Indicador consolidado	0.660	1	7.695	Se rechaza H0	0.500	Bajo
Combinación de indicadores	0.894	3	2.037	No se rechaza H0	0.412	Muy bajo
Indicador consolidado y nivel de satisfacción	0.996	1	0.066	No se rechaza H0	0.500	Bajo

1/ Para cada variable, la prueba se efectúa con base en el indicador que indica el porcentaje de variables que se sitúan en el rango A y el porcentaje de cobertura de la información

2/ La prueba consiste en aceptar o rechazar la hipótesis nula (H0) que se refiere a que las variables no están interrelacionadas

Índice de buenas prácticas estimado a partir del indicador consolidado mediante componentes principales

En el cuadro a continuación se presenta la estimación del índice estimado a partir del porcentaje de variables que se ubicaron en el rango A de calificación y la cobertura de información del indicador consolidado.

Como se muestra a continuación los resultados de la estimación arrojan resultados favorables ya que 79.2% de la varianza de las variables incorporadas puede ser explicada por el primer componente principal.

COMPONENTES PRINCIPALES DEL INDICADOR CONSOLIDADO

Componente	Valor característico	% de la varianza explicada
1	1.58334	79.2%
2	0.41666	20.8%

Las ponderaciones resultantes para cada variable incorporada ascienden a 0.70711 en ambos

casos, lo que sugiere la importancia de incorporar el grado de conocimiento que se tiene acerca de las variables que integran el indicador consolidado de buenas prácticas de cada entidad o secretaría.

Esto implica que aquellas secretarías con el mayor porcentaje de variables en el rango A y para las cuales se dispone de información más completa les corresponde un índice (consolidado de buenas prácticas) relativamente mayor.

**INDICE CONSOLIDADO DE BUENAS PRÁCTICAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS
(NO INCLUYE NIVEL DE SATISFACCIÓN)**

	Dependencia	% de variables por rango			Cobertura de la información	Índice
		A	B	C		
1	CFE	65.4	19.2	15.4	100.0	1.20
2	SRA	65.4	11.5	3.8	96.2	0.96
3	SEMARNAT	61.5	11.5	11.5	100.0	0.91
4	SEP	61.5	7.7	15.4	100.0	0.91
5	SAGARPA	61.5	0.0	23.1	100.0	0.91
6	SCT	61.5	11.5	7.7	96.2	0.67
7	SFP	57.7	7.7	19.2	100.0	0.62
8	SECTUR	53.8	15.4	15.4	100.0	0.33
9	CNA	53.8	15.4	15.4	100.0	0.33
10	STPS	53.8	11.5	19.2	100.0	0.33
11	SEGOB	53.8	7.7	19.2	96.2	0.10
12	SRE	53.8	7.7	19.2	96.2	0.10
13	SE	53.8	7.7	19.2	96.2	0.10
14	SEDESOL	50.0	19.2	15.4	100.0	0.04
15	PGR	50.0	19.2	15.4	100.0	0.04
16	SSP	42.3	23.1	19.2	100.0	-0.53
17	SS	53.8	7.7	7.7	84.6	-0.61
18	IMSS	53.8	3.8	7.7	80.8	-0.85
19	SENER	50.0	7.7	11.5	84.6	-0.90
20	PEMEX	46.2	11.5	3.8	76.9	-1.66
21	SHCP	34.6	7.7	11.5	69.2	-3.00

Indicador global de buenas prácticas en materia de adquisiciones

Como se muestra antes no es factible obtener un indicador global de buenas prácticas en donde se combine el índice de buenas prácticas anterior y la información acerca del nivel de satisfacción que proviene de la encuesta. Lo anterior sugiere que la clasificación de las entidades públicas según estos dos criterios deba realizarse por separado. (De nuevo dadas las características de la información.)

CLASIFICACION DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS SEGÚN EL INDICE CONSOLIDADO

	Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones			Tipo de procedimientos			Desempeño jurídico			Indicador consolidado			Indice estimado		Nivel de satisfacción	
	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	Valor	Lugar relativo	Valor
CFE	1	91.7	100.0	17	16.7	100.0	11	57.1	100.0	1	65.4	100.0	1	1.2	1	80.0
SRA	2	83.3	100.0	3	50.0	83.3	13	57.1	100.0	2	65.4	96.2	2	1.0	20	54.1
SAGARPA	5	83.3	100.0	8	50.0	100.0	18	42.9	100.0	4	61.5	100.0	4	0.9	10	68.9
SEMARNAT	7	75.0	100.0	5	50.0	100.0	9	57.1	100.0	6	61.5	100.0	3	0.9	5	74.5
SEP	13	66.7	100.0	1	66.7	100.0	7	71.4	100.0	5	61.5	100.0	5	0.9	13	66.9
SCT	3	83.3	100.0	10	33.3	83.3	10	57.1	57.1	3	61.5	96.2	6	0.7	15	65.9
SFP	9	75.0	100.0	9	33.3	100.0	3	85.7	100.0	7	57.7	100.0	7	0.6	8	72.6
CNA	10	75.0	100.0	16	16.7	100.0	1	100.0	100.0	9	53.8	100.0	9	0.3	16	64.4
SECTUR	8	75.0	100.0	13	33.3	100.0	16	42.9	100.0	8	53.8	100.0	10	0.3	12	68.1
STPS	16	58.3	100.0	4	50.0	100.0	8	57.1	100.0	10	53.8	100.0	8	0.3	9	70.6
SE	19	58.3	100.0	6	50.0	83.3	4	71.4	100.0	12	53.8	96.2	12	0.1	11	68.6
SEGOB	12	75.0	100.0	15	33.3	83.3	15	42.9	100.0	15	53.8	96.2	11	0.1	19	60.3
SRE	4	83.3	100.0	19	16.7	83.3	19	42.9	100.0	13	53.8	96.2	13	0.1	6	73.6
PGR	11	75.0	100.0	11	33.3	100.0	21	28.6	100.0	18	50.0	100.0	15	0.0	2	77.9
SEDESOL	15	58.3	100.0	14	33.3	100.0	6	71.4	100.0	16	50.0	100.0	14	0.0	17	64.3
SSP	20	41.7	100.0	2	50.0	100.0	17	42.9	57.1	20	42.3	100.0	16	-0.5	21	48.0
SS	6	75.0	100.0	20	16.7	33.3	14	57.1	100.0	14	53.8	84.6	17	-0.6	18	61.1
IMSS	17	58.3	66.7	7	50.0	83.3	12	57.1	100.0	11	53.8	80.8	18	-0.8	14	66.8
SENER	14	66.7	66.7	12	33.3	100.0	20	42.9	100.0	17	50.0	84.6	19	-0.9	3	76.2
PEMEX	18	58.3	66.7	18	16.7	66.7	2	85.7	100.0	19	46.2	76.9	20	-1.7	4	75.0
SHCP	21	33.3	33.3	21	16.7	100.0	5	71.4	100.0	21	34.6	69.2	21	-3.0	7	72.7

CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS SEGÚN EL NIVEL DE SATISFACCIÓN

	Programación y ejercicio del presupuesto de adquisiciones			Tipo de procedimientos			Desempeño jurídico			Indicador consolidado			Indice estimado		Nivel de satisfacción	
	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	A	% de cobertura	Lugar relativo	Valor	Lugar relativo	Valor
CFE	1	91.7	100.0	17	16.7	100.0	11	57.1	100.0	1	65.4	100.0	1	1.2	1	80.0
PGR	11	75.0	100.0	11	33.3	100.0	21	28.6	100.0	18	50.0	100.0	15	0.0	2	77.9
SENER	14	66.7	66.7	12	33.3	100.0	20	42.9	100.0	17	50.0	84.6	19	-0.9	3	76.2
PEMEX	18	58.3	66.7	18	16.7	66.7	2	85.7	100.0	19	46.2	76.9	20	-1.7	4	75.0
SEMARNAT	7	75.0	100.0	5	50.0	100.0	9	57.1	100.0	6	61.5	100.0	3	0.9	5	74.5
SRE	4	83.3	100.0	19	16.7	83.3	19	42.9	100.0	13	53.8	96.2	13	0.1	6	73.6
SHCP	21	33.3	33.3	21	16.7	100.0	5	71.4	100.0	21	34.6	69.2	21	-3.0	7	72.7
SFP	9	75.0	100.0	9	33.3	100.0	3	85.7	100.0	7	57.7	100.0	7	0.6	8	72.6
STPS	16	58.3	100.0	4	50.0	100.0	8	57.1	100.0	10	53.8	100.0	8	0.3	9	70.6
SAGARPA	5	83.3	100.0	8	50.0	100.0	18	42.9	100.0	4	61.5	100.0	4	0.9	10	68.9
SE	19	58.3	100.0	6	50.0	83.3	4	71.4	100.0	12	53.8	96.2	12	0.1	11	68.6
SECTUR	8	75.0	100.0	13	33.3	100.0	16	42.9	100.0	8	53.8	100.0	10	0.3	12	68.1
SEP	13	66.7	100.0	1	66.7	100.0	7	71.4	100.0	5	61.5	100.0	5	0.9	13	66.9
IMSS	17	58.3	66.7	7	50.0	83.3	12	57.1	100.0	11	53.8	80.8	18	-0.8	14	66.8
SCT	3	83.3	100.0	10	33.3	83.3	10	57.1	57.1	3	61.5	96.2	6	0.7	15	65.9
CNA	10	75.0	100.0	16	16.7	100.0	1	100.0	100.0	9	53.8	100.0	9	0.3	16	64.4
SEDESOL	15	58.3	100.0	14	33.3	100.0	6	71.4	100.0	16	50.0	100.0	14	0.0	17	64.3
SS	6	75.0	100.0	20	16.7	33.3	14	57.1	100.0	14	53.8	84.6	17	-0.6	18	61.1
SEGOB	12	75.0	100.0	15	33.3	83.3	15	42.9	100.0	15	53.8	96.2	11	0.1	19	60.3
SRA	2	83.3	100.0	3	50.0	83.3	13	57.1	100.0	2	65.4	96.2	2	1.0	20	54.1
SSP	20	41.7	100.0	2	50.0	100.0	17	42.9	57.1	20	42.3	100.0	16	-0.5	21	48.0

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre el modelo de indicadores

Este primer ejercicio para construir un índice de buenas prácticas en materia de adquisiciones ha sido muy revelador de la situación intermedia en que se encuentra la administración pública federal en este tema:

- Por un lado, el proyecto no hubiera sido posible sin los avances reales que ha hecho el gobierno federal, desde hace varios años, por transparentar la información pública y los procesos de adquisiciones. Ello es evidente no sólo por la normatividad actual, que ha reducido el margen de discrecionalidad de las entidades públicas y las ha obligado a informar, sino también por medio del sistema de Compranet que revela un gran esfuerzo por hacer aún más pública y accesible la información de los procesos, de una manera general y no sólo para algunas dependencias.
- Tampoco debe desestimarse la voluntad política de la Secretaría de la Función Pública y del resto de las entidades por participar con su información en este proyecto.
- Sin embargo, el hecho inobjetable es que a pesar de lo anterior, la construcción del índice se topó con obstáculos insalvables hasta ahora relativos la cantidad –y en algunos casos a la calidad— de la información disponible. Ello habla de que los avances dentro de la administración pública federal son heterogéneos.

Por esta razón, este primer ejercicio de construcción de un índice de buenas prácticas tuvo que ser rediseñado. Es obvio, pero debe recalcar, que no es posible construir ningún sistema de clasificación o ranking si no se dispone de la totalidad de la información de todas las entidades y dependencias involucradas. Ese era el caso. Entonces surgieron varias preguntas ¿Cómo continuar con el proyecto? ¿Cómo subsanar la carencia de información? ¿Cómo y dónde clasificar a las dependencias que no entregaron toda la información? ¿Era factible asignar un valor arbitrario como pudieran ser el promedio de la calificación que se obtenía del resto de las dependencias que sí proporcionaron la información, o un cero por no cumplir? No había y respuesta a esa pregunta.

Por tanto, para mantener la viabilidad del proyecto fue necesario buscar una salida alternativa. Ella consistió, por un lado, en incorporar una variable extra, no considerada originalmente en el modelo –la disponibilidad o no de la información— y por el otro, agrupar a las dependencias en cuatro rangos según el valor obtenido en cada indicador y la disponibilidad de información (el procedimiento está descrito en el apartado cuatro). Por tanto, aunque los resultados de este primer índice aportan una aproximación a las buenas prácticas de las diversas entidades –además de que son sólidos estadísticamente y el método empleado los avala— lo deseable y óptimo para que el índice sea más preciso es disponer de información completa de todos los indicadores para la totalidad de las entidades consideradas.

Sobre los resultados

A pesar de la imposibilidad de aplicar un método confiable para arribar a un ranking que permita asignar a las dependencias y entidades analizadas algún tipo de calificación final, los indicadores aquí reunidos hacen visibles diferencias importantes. Entre ellas vale la pena destacar las siguientes:

- En cuanto a los indicadores que se refieren a la programación y el ejercicio del presupuesto de adquisiciones, se pueden encontrar diferencias importantes entre entidades y dependencias, cuando se consideran por separado los tres principales capítulos de gasto. Por ejemplo, en el capítulo relativo a bienes muebles e inmuebles, cuatro dependencias no variaron su gasto en más de un diez por ciento, mientras que en el otro extremo, tres dependencias tuvieron variaciones de más del cien por ciento, lo que revela diferencias importantes en la calidad de la programación.
- El indicador número 2 (cumplimiento de metas del presupuesto de adquisiciones) indica diferencias notables en los niveles de subejercicio en los que incurren algunas dependencias y entidades. Así, en el capítulo de relativo a bienes muebles e inmuebles, las cuatro mejor clasificadas muestran variaciones menores al 0.5 por ciento, mientras que las últimas cuatro rebasan el 25 por ciento.
- Los indicadores relativos al tipo de procedimientos utilizados son quizá los más importantes, ya que dan una idea de la frecuencia con la que se recurre a mecanismos excepcionales (aunque autorizados) de contratación, es decir, a adjudicaciones directas y concursos por invitación a tres. Únicamente tres dependencias ejercen más de 80% de su presupuesto vía licitaciones públicas —en teoría las que tienen menos probabilidades de estar sujetas a actos ilegales— mientras que ocho compran menos de 50% por ese procedimiento.
- En cuanto a los indicadores de desempeño jurídico, es importante recordar que ellos admiten diversas interpretaciones y que por lo tanto no tienen un sentido unívoco. A pesar de ello, es interesante observar las diferencias que se presentan tanto en la incidencia de sanciones a funcionarios derivadas de procedimientos de adquisiciones, como a la frecuencia con la que las inconformidades presentadas por proveedores resultan procedentes.
- Por último, los indicadores derivados de la encuesta a funcionarios y proveedores, si bien por el tamaño de la población no permite llegar a resultados estadísticamente significativos, muestran diferencias suficientemente claras como para reconocer que hay niveles sumamente variables (y a veces preocupantes) de conocimiento del marco legal por parte de los funcionarios.

Sobre los procesos de adquisiciones

No obstante los esfuerzos por transparentar la información, la Administración Pública Federal no cuenta con un instrumento de rendición de cuentas y transparencia en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; únicamente se reduce a informes de inicio y fin que se presentan sin una estructura homogénea para todo el sector público en los Comités de Adquisiciones de cada entidad.

Es importante no confundir la inexistencia de un sistema de información y transparencia de las adquisiciones con la obligación —que representa un avance importante en materia de rendición de cuentas— de las dependencias de presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la cual se presenta al Congreso de la Unión y a la ciudadanía en general, pues ésta solo contiene información programática, presupuestaria y financiera, es decir, presenta resultados de los ingresos y egresos autorizados por el Congreso, explica variaciones en los objetivos y metas, en las modificaciones a los presupuestos y en la composición y variación del patrimonio, pero en

ningún caso informa sobre las compras realizadas, los tipos de licitación efectuadas, los precios a que fueron adquiridos los bienes y servicios, etc.

Por tanto, en la Administración Pública Federal no existe una cultura en materia de planeación, ejecución y control de las adquisiciones de bienes y servicios. Las entidades atienden más al presupuesto y descuidan los sistemas de compras.

El sistema COMPRANET de la Secretaría de la Función Pública y los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios que integra y difunde la Secretaría de Economía solo facilitan a la ciudadanía, y principalmente a los proveedores, sobre las necesidades de adquisiciones de las diferentes entidades y los montos autorizados. No generan salidas de información y resultados sobre lo ocurrido en cada ejercicio fiscal en materia de adquisiciones.

El ejercicio realizado por el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción del IIS-UNAM y GEA en este proyecto, permitió conocer e identificar las debilidades y carencias en el sector público para proporcionar información sistematizada de los procesos de adquisiciones, así como la desorganización que existe al interior de cada entidad para dar seguimiento y controlar vía sistemas de información las compras desconcentradas. Además, es notoria la heterogeneidad de sistemas —electrónicos o no— empleados en las dependencias para organizar y sistematizar la información, lo que dificulta obtener una visión comparativa y homogénea para todo el gobierno federal.

Recomendaciones

Es indispensable para la Administración Pública Federal diseñar, desarrollar e instrumentar un sistema de administración, desarrollo y control de los programas anuales de adquisiciones, a partir de:

- Un sistema de información (y su soporte electrónico correspondiente) cuya base podría ser el actual modelo de buenas prácticas, con todas las correcciones del proyecto más las sugerencias del Comité Asesor Internacional.
- Un padrón de proveedores y prestadores de servicios, calificado y certificado, que asociado con la banca de desarrollo (NAFIN) impulse a proveedores nacionales, vía financiamiento, que facilite el manejo de fianzas y anticipos.
- Los instrumentos actuales como COMPRANET y los programas anuales de adquisiciones que integra y difunde la Secretaría de Economía, permitan conocer de manera automatizada: proveedores, cantidades de bienes adquiridos, tipos de licitación, precios, apoyos crediticios, etc. a nivel dependencia, entidad federativa y proyecto.

Se considera que el modelo inicial de las buenas prácticas definido como un sistema de cuatro grupos de indicadores —eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad— debe mantenerse como la base para el diseño del sistema de información sobre adquisiciones e incluso complementarse con otros (uno de ellos podría ser el relativo a la situación del mercado, en concreto al grado de oligopolización existente en las ramas de actividad económica relacionadas con las compras). Entre las carencias más serias que deberían subsanarse en el futuro están:

- Con respecto al primer grupo, el referente a los programas anuales de adquisiciones. No obstante que se les solicitaron y fueron proporcionados, no contienen información que revele la calidad de la planeación y programación de los procesos de adquisiciones. No incluyen un calendario de compras a lo largo del año, ni se especifican las metas para

poder evaluar su cumplimiento y tampoco contiene una jerarquización ni prioridades que permitan discriminar la importancia de las diversas adquisiciones.

- La eficacia de los procesos de adquisiciones fue el grupo más afectado. Sólo se dispone de tres indicadores: a) cumplimiento de metas en términos del monto de gasto, pero no de volumen de bienes adquiridos, ni si se hicieron en los tiempos requeridos; b) cumplimiento de metas por trimestre y, c) recursos de inconformidades que pudieron retrasar el proceso de adquisiciones. En ese apartado se consideró un indicador relevante, el nivel de precios al que se hacen las compras, pero dada la complejidad y diversidad de las adquisiciones (el catálogo de bienes es muy extenso y no siempre se catalogan bien los productos adquiridos, por ejemplo) no ha sido posible establecer comparaciones al respecto. Este aspecto puede seguir trabajándose con el sistema Compranet.
- El grupo de indicadores referidos a la transparencia de los procesos contó con información suficiente, incluso se incorporaron algunos no previstos originalmente, como fue el de la oportunidad y calidad de la información proporcionada para este proyecto. Sin embargo, el objetivo del estudio (elaborar un *ranking* de adquisiciones entre dependencias obliga a eliminar las adquisiciones no comparables, por ejemplo todo el gasto en obra pública, que representa el grueso de las adquisiciones del sector público) limita su alcance. Sería conveniente, en este sentido, encontrar un indicador comparable entre todas las dependencias para el resto de las adquisiciones. Debe señalarse el avance que representa el sistema Compranet en términos de un banco de información sobre las compras gubernamentales, accesible vía internet. Sin embargo, habría que pensar en darle más y mejores salidas a toda esa información.
- Para avanzar en ese sentido se podría pensar en una serie de seminarios bajo coordinación de Secretaría de la Función Pública y la participación de personal de las oficinas mayores de todas las entidades de la administración pública federal, de manera que se definieran los objetivos del sistema —por ejemplo, simplificar y homogeneizar, en la medida de lo posible, los procesos de adquisiciones y unificar los sistemas de registro, clasificación y análisis de la información—, lo hagan más transparente y se convierta en un mecanismo de rendición de cuentas frente a la sociedad.

¿A dónde vas con esos datos? Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales²⁰

Antonio Azuela²¹

Introducción

En estas páginas propongo una serie de reflexiones en torno a los resultados de un proyecto de investigación que, bajo mi coordinación, se realizó en el contexto del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM entre 2003 y 2005; proyecto que consistió en diseñar y aplicar un conjunto de indicadores de “buenas prácticas” en materia de adquisiciones del gobierno mexicano. En particular, trataré de ilustrar dos tensiones: la que surge entre los usos políticos y los usos académicos de los indicadores, por un lado, y la que aparece en el dilema entre una investigación cuantitativa y otra cualitativa del fenómeno de la corrupción.

En el desarrollo de este proyecto se suscitaron algunas vicisitudes, entre ellas una recomendación de la Secretaría de la Función Pública en el sentido de que los resultados de la misma no fuesen publicados, con el argumento de que ello “podría causar confusión entre los lectores y medios de comunicación”²². Las dudas que han generado dichos resultados me llevan a ubicar el lugar de los indicadores en el debate público sobre la corrupción y la transparencia. Pero al mismo tiempo, me parece importante reflexionar sobre el lugar de dichos indicadores en el desarrollo de una agenda estrictamente académica para el estudio de la corrupción. Después de una breve referencia sobre el desarrollo del proyecto (apartado segundo), presento un balance de los indicadores poniendo énfasis en el papel que pueden jugar en el debate público y en el diseño de políticas de evaluación de las adquisiciones gubernamentales (apartado tercero); ahí el análisis está dominado por la distinción entre los usos políticos y los usos académicos de los indicadores. En cambio, en el cuarto apartado, que está dedicado a reflexionar sobre la agenda de la investigación sociológica en materia de corrupción, el énfasis está puesto en la importancia de la reconstrucción del mundo cultural de la administración pública, como eje organizador de la investigación cualitativa en materia de corrupción. En la última sección, además de ofrecer una síntesis de los planteamientos presentados a lo largo del trabajo, me propongo argumentar que, a pesar de todas esas tensiones, vale la pena buscar elementos comunes a la investigación académica y a la orientada al diseño de políticas públicas y, en particular, vale la pena continuar el esfuerzo por diseñar algún tipo de registro cuantitativo de la corrupción.

²⁰ El presente documento se refiere a resultados de una investigación que fue parcialmente financiada por el Banco Mundial. No obstante, las opiniones expresadas en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y no expresan el punto de vista del Banco Mundial.

²¹ Agradezco la colaboración de Arturo Valladares y Camilo Saavedra, que me acompañaron en este proyecto con entusiasmo y mucho trabajo.

²² Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública. *Comentarios al Ranking de Buenas Prácticas en Materia de Adquisiciones del Gobierno Federal*, 15 de agosto de 2005.

Un proyecto como este nos remite a la ya clásica distinción entre la investigación que surge motivada por la demanda y la motivada por la curiosidad. Hace 10 años, Gilberto Giménez decía que, entre los obstáculos para el desarrollo de la sociología, estaba el surgimiento de una “sociología de estado”, que pone a los sociólogos en una situación singular:

“... por una parte son analistas de las instituciones sociales (entre las cuales descuellan, por supuesto, las instituciones del Estado), pero, por otra parte, tienen a estas mismas instituciones como sus principales clientes” (Giménez, 1994, 111-112).

Como parte del mismo análisis, el autor señalaba que entre las demandas a las que la sociología debía responder, está precisamente la de generar indicadores. Debo aclarar que este señalamiento no implica un rechazo a la investigación orientada por la demanda. Una de las ideas que defiendo en este ensayo es que, a través de la construcción de indicadores, las ciencias sociales pueden hacer contribuciones útiles a la discusión de los asuntos públicos. Pero es importante reconocer la diferencia entre esos servicios (que nos acercan más al mundo de la consultoría) y una agenda de investigación propiamente científica, que tiene que ir mucho más allá del diseño y aplicación de instrumentos de medición. Pero ir ¿a dónde? En las páginas que siguen me propongo señalar algunas de las orientaciones que me parece debemos seguir en el estudio de la corrupción como parte de un programa fuerte en sociología.

Antes de iniciar la exposición me parece oportuno ubicar este ensayo en el contexto de uno de los debates actuales en torno a la investigación sobre el tema: ¿es posible medir la corrupción? A pesar de que este proyecto inició con un rotundo no, la posición que aquí presento es mucho más matizada y se resume de la siguiente manera: por un lado, es ciertamente imposible medir la corrupción, como se mide la producción, el consumo, los votos y muchos otros fenómenos sociales; también es cierto que para comprenderla es más importante la investigación cualitativa que la cuantitativa; no obstante, algún tipo de aproximación cuantitativa es necesaria si se quiere conocer el modo en que el problema cambia (o permanece) a través del tiempo o en diferentes contextos sociales. Para no recurrir a una compleja argumentación sobre esta cuestión, recurriré a un ejemplo. Se trata de un trabajo del prestigiado historiador Friederich Katz sobre la corrupción en tiempos de la revolución mexicana (Katz, 2000). A pesar de que el autor plantea un tema básicamente cualitativo, ya que se pregunta sobre el *significado* de la corrupción en ese período de la historia de México,²³ le es imposible pasar por alto una cuestión cuantitativa: ¿dónde había “más” (o “menos”) corrupción, entre los líderes zapatistas, los carrancistas o los villistas? La riqueza del análisis que Katz va mucho más allá de esa pregunta cuantitativa, pero su análisis hubiese quedado muy limitado sin su afirmación de que, por diversas razones, entre los carrancistas y los villistas había más corrupción que entre los zapatistas. Quien lea ese ensayo, encontrará mucho más interesante la respuesta cualitativa que la cuantitativa, pero esta última es una pieza importante en el análisis. Con esta referencia inicio mi argumentación en el sentido que, con todas sus limitaciones, los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones nos ayudan a conocer mejor lo que ocurre en el gobierno y que, con instrumentos de ese tipo, quizá no haya que esperar un siglo para saber qué rumbos ha seguido la corrupción en un contexto social determinado.

²³ El autor pretende explorar “...si importantes sectores de revolucionarios y del pueblo en general consideraban que [la] nueva élite era corrupta o bien si dicha élite representó sus intereses durante el tumulto de la revolución” (Katz, 2000, 88).

El proyecto

El Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción nació en 2003, en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, como parte de una iniciativa conjunta con el Banco Mundial, que en un principio se proponía, entre otras cosas, llevar a cabo estudios conducentes a la creación y aplicación de un “ranking de prácticas corruptas” que clasificara a las dependencias y entidades del gobierno federal mexicano en materia de adquisiciones gubernamentales. Nos proponíamos dar un paso adelante en las investigaciones sobre corrupción, mediante la utilización de “datos duros” que permitiesen superar las limitaciones de los estudios cuyo referente empírico son las percepciones de las personas, que suelen registrarse a través de encuestas. Como es sabido, la crítica más frecuente que se ha hecho a los índices de corrupción que circulan actualmente se centra en el hecho de que están basados en percepciones. Entre las propuestas que se han formulado en los últimos años para subsanar esa debilidad, está la de Michael Johnston, quien, junto con Sahr Kpundeh, propuso una serie de criterios para identificar condiciones prevalecientes en las entidades gubernamentales, que pudiesen incentivar o hacer posibles actos de corrupción (Johnston y Kpundeh, 2002).

Así, siguiendo la propuesta de Johnston y Kpundeh, este proyecto se arrancó a través de una serie de consultas a especialistas en adquisiciones del gobierno federal mexicano.²⁴ Desde un inicio el proyecto tomó un giro importante: mientras se diseñaban los indicadores, la idea original de crear un “ranking” de corrupción se sustituyó por la de un ranking de “buenas prácticas”. Ello obedeció no solamente a la convicción de que la corrupción como tal no se puede medir, sino al hecho de que existe información pública sobre diversos aspectos de las adquisiciones públicas que no necesariamente indican prácticas corruptas, pero que permiten comparar unas dependencias con otras respecto a criterios como eficiencia, transparencia, legalidad y otros. Ese giro no sólo nos permitiría el manejo de una mayor cantidad información, sino que además nos hacía sentir más tranquilos, ya que la idea de comparar cuantitativamente la corrupción entre entidades parecía muy comprometedor. Sin embargo, como se verá más adelante, esta dulcificación del proyecto no logró erradicar del todo los problemas inherentes a cualquier índice de carácter normativo.

Con una lista original de 14 indicadores se elaboraron unos términos de referencia y con ellos se convocó a cinco organizaciones a presentar propuestas para concursar por la asignación del proyecto. La empresa ganadora, *Gea Structura Consultores*, emprendió la realización del estudio a principios de 2004 con la expectativa de obtener la información en un plazo de dos meses. Pero fue apenas en noviembre de ese año que los primeros resultados estuvieron disponibles. A pesar de los buenos oficios de la Secretaría de la Función Pública, que fue el conducto para que las entidades y dependencias entregaran gran parte de la información que se utilizaría, algunas de ellas demoraron hasta seis meses más de lo que originalmente se había previsto.

Los primeros resultados eran sumamente desconcertantes; además de que en muchos casos las dependencias y entidades no contaban con la información requerida (lo que obligó a abandonar varios de los indicadores originalmente adoptados) aparecían cifras inverosímiles, lo que exigía a una revisión metodológica de fondo. Por ello, la UNAM tomó la iniciativa de crear un Comité Asesor Internacional, cuyas contribuciones resultaron sumamente útiles para la definición de la estrategia a seguir y, finalmente, a fines de mayo de 2005, se contó con una nueva versión de los

²⁴ El primer consultado fue Manuel Montoya Bencomo, quien encontró viable el proyecto y colaboró en la definición de los primeros indicadores, por lo que le expreso mi más sincero agradecimiento.

resultados. La evolución que sufrió el modelo de análisis a lo largo del proyecto, así como los resultados del mismo, se describen en el capítulo I del presente volumen. Lo que presento en este ensayo es una reflexión más general sobre las implicaciones de proyectos como este.

Creo conveniente recordar cuáles fueron los resultados más importantes del estudio: por un lado, se encontró que la falta de información disponible sobre adquisiciones en el gobierno federal hace imposible la conformación de indicadores sobre aspectos cruciales de esta importante vertiente de la actividad gubernamental. Ni siquiera la información sobre los precios de adquisiciones de bienes que parecerían triviales (flotillas de vehículos, equipo de cómputo y consumibles...) está lo suficientemente sistematizada para hacer comparaciones entre entidades. Por el otro, en algunos indicadores se observan diferencias importantes entre las entidades y dependencias estudiadas. Sin embargo, la interpretación de esas diferencias puede tomar rumbos muy distintos. En lo que sigue, trataré de ilustrar la diferencia que se observa según el campo en el que uno se encuentre: el de la discusión pública y el de la discusión académica. Mientras el primer camino muestra problemas sociales, el segundo muestra problemas sociológicos. La búsqueda de lugares de intersección entre ambos caminos es, ella misma, un camino más.

Los indicadores, sus limitaciones y su papel en el debate público

El objeto de este apartado es el de ponderar los alcances y las limitaciones de los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones, así como de señalar algunas cuestiones que surgieron en el transcurso de la investigación y que tuvieron que ser hechas a un lado por el imperativo de producir un ranking entre un conjunto de entidades y dependencias gubernamentales. Un análisis de las dudas que suscitan los indicadores nos conducen a la distinción, que consideramos fundamental, entre el uso político y el uso académico de los indicadores: en la esfera política (y aquí la palabra significa tanto *policy* como *politics*) los indicadores constituyen preguntas para que los responsables de las compras gubernamentales rindan cuentas, es decir den explicaciones -lo que presumiblemente nos permite mejorar la calidad del debate público. En cambio, en el mundo académico los indicadores sirven para formular problemas y construir explicaciones que, por definición, son distintas de la atribución de responsabilidades. Es por esa diferencia entre dos modos de “explicar” la corrupción, que las limitaciones de los indicadores deben ser objeto de un tratamiento diferente en cada uno de esos campos. Veamos pues, cuáles fueron los principales resultados que se obtuvieron con la aplicación de los indicadores que se utilizaron en el estudio y cuáles sus principales limitaciones.

Indicadores relativos a la Programación y al ejercicio del gasto. Este primer grupo de indicadores se refiere a los cambios que se producen a lo largo del año en la conformación del presupuesto destinado a adquisiciones de las diferentes entidades y dependencias, así como los tiempos en que lo ejercen. El primero de ellos mide la variación del presupuesto en materia de adquisiciones, es decir, las modificaciones al presupuesto que las propias dependencias y entidades solicitan les sean aprobadas a lo largo del año, lo que revelaría diferencias en la calidad de la programación del gasto en los distintos sectores de la administración. Cuando se considera el gasto destinado a adquisiciones en su conjunto, las diferencias que se observan no son tan importantes; como se aprecia en el cuadro 5, casi todas las dependencias obtienen más de 90 de calificación (sobre cien). Sin embargo, cuando se analizan por separado los diferentes capítulos de gasto comienzan a aparecer diferencias más importantes. Por ejemplo, en el capítulo de “bienes muebles e inmuebles” sólo cuatro dependencias obtienen una calificación mayor a 90, mientras que en el otro extremo ocho dependencias y entidades obtienen calificaciones menores a

60 (Cuadro 8).

El segundo indicador se refiere al cumplimiento de metas del presupuesto de adquisiciones, es decir, registra en qué medida el presupuesto aprobado fue efectivamente utilizado por las dependencias y entidades. Los resultados globales parecen indicar bajos niveles de subejercicio. Sin embargo, al igual que en el indicador anterior, cuando se consideran capítulos de gasto específicos, se observan niveles más altos. Así, mientras el promedio de subejercicio fue de 2.4% para el conjunto del presupuesto de adquisiciones, en el capítulo “bienes muebles e inmuebles”, el subejercicio promedio fue de 14.6 % y las diferencias entre las dependencias y entidades son aún mayores: en un extremo, nueve dependencias tuvieron menos de cinco por ciento y, en el otro, siete presentaron más de un 20 por ciento.

El tercer indicador de este grupo registra el cumplimiento de las metas trimestrales del presupuesto de adquisiciones. Con ello se pretende comparar la distribución de la realización de las adquisiciones en los diferentes trimestres. En general, se encontraron niveles sumamente reducidos de cumplimiento de las metas de gasto, es decir, de entre el 24 y el 63 por ciento. Además, como dice el propio reporte, “no son pocas las dependencias o entidades que tienen cero de cumplimiento, ya sea porque se excedieron más de 100%, ya sea por arriba o por debajo de los niveles programado originalmente.”

¿Qué nos dicen las diferencias tan grandes entre las entidades y dependencias analizadas? No mucho, si se tiene mucha urgencia de encontrar pruebas de corrupción – recuérdese que de entrada habíamos renunciado a que estos no eran indicadores de corrupción, sino apenas una incruenta definición de “buenas prácticas”. Más aún, a lo largo de la investigación surgieron cuestiones que parecían más interesantes que los datos mismos. Para casi todos los servidores públicos con los que tuvimos contacto, ninguno de esos datos importa demasiado. Aunque la ley ordena que las dependencias y entidades organicen sus adquisiciones en torno a un sistema de planeación en el que se precisen los objetivos y las metas del ejercicio, lo cierto es que los Programas Anuales de Adquisiciones son simples listados de productos y servicios, que no constituyen programas en el sentido fuerte de la palabra. El que, a lo largo del año, se hagan muchas o pocas modificaciones, transferencias de unos capítulos a otros, o el que muchas de las adquisiciones se decidan sobre la marcha, es visto como algo enteramente normal. A medida que uno se acerca más al tema, se entera de incidencias que explican las diferencias. Así por ejemplo, se sabe que la Secretaría de Seguridad Pública obtuvo una calificación muy baja en 2002 en el cumplimiento de sus metas de gasto porque, habiendo programado la adquisición de un inmueble le fue imposible llevarla a cabo. Por cierto, a nosotros mismos, en la ejecución de este proyecto de investigación ¡nos ocurrió lo mismo!, debido a que la información de la que dependíamos tardó en llegar seis meses más de lo que habíamos programado.

Sólo algunos, quienes se toman la ley muy en serio, ven en esto un problema. Para la mayoría se trata de algo trivial; los directamente involucrados suelen tener una explicación que al menos a ellos les resulta satisfactoria. Aquí vale la pena hacer notar que las cosas se ven de una manera cuando se está redactando una ley y de otra cuando se están haciendo adquisiciones en la práctica cotidiana del gobierno - sin que en lo segundo haya necesariamente una actitud “transgresora” o corrupta. Más adelante veremos que el contraste entre las expectativas expresadas en la ley y las de la práctica cotidiana da lugar a un análisis cultural que puede resultar más interesante que los simples indicadores. Sin embargo, nada de ello debe conducirnos a echar por la borda el indicador. Lo cierto es que, cuando se presentan calificaciones bajas, es razonable inferir que hay desorden administrativo. Como dice el propio reporte,

“Este **aparente desorden** en el ejercicio trimestral del gasto en adquisiciones, en caso de ser realmente cierto (no se puede descartar que sea un problema de información deficiente) **debería tener un impacto en la eficiencia de los programas sustantivos** de las dependencias, por lo que debería buscarse algún indicador que relacione las compras con el cumplimiento de metas de esos programas.” (pág....??)

Y no sólo eso, el desorden administrativo bien puede interpretarse como una situación de “río revuelto” en el que al menos los pescadores más audaces encontrarán condiciones favorables para hacer un uso indebido de los recursos públicos.

En suma, estos indicadores nos conducen por dos caminos que es preciso distinguir: por un lado, podemos emprender una discusión académica (que puede y quizá tiene que ser interminable) sobre las condiciones propias de la administración pública mexicana; discusión que puede poner en duda los criterios mismos de la ley²⁵. Por otro lado, podemos aceptar las limitaciones de los indicadores y reconocerlos como indicios de desorden administrativo y por lo tanto como criterios para evaluar la calidad del desempeño de una entidad gubernamental cualquiera. Pero aceptar a los indicadores como tales no significa proclamarlos como portadores de una verdad indiscutible, sino como portadores de preguntas. Muchas dependencias pueden tener buenas razones para explicar sus calificaciones; si nuestra discusión sobre el tema de las adquisiciones se enriquece con esas explicaciones, eso será gracias a los indicadores.

Indicadores relativos a los mecanismos predominantes de contratación²⁶. Consideremos ahora al más importante de los indicadores del segundo grupo, o sea al que mide la proporción del gasto ejercido mediante licitaciones públicas. En principio, el indicador muestra hasta qué punto se cumple con una de las “reglas de oro” de la política y del régimen jurídico de las adquisiciones gubernamentales, es decir, el que ellas se realicen mediante licitaciones públicas. Entre mayor sea la proporción de estas últimas en el conjunto del gasto, más transparentes serían las adquisiciones gubernamentales, ya que en ellas habrían participado abiertamente varios proveedores. A pesar de las limitaciones de la información disponible, lo que se observa es sumamente interesante. En 2002, solamente 3 de las 21 dependencias y entidades federales analizadas llevó a cabo más del ochenta por ciento del monto total de sus adquisiciones mediante licitaciones públicas. En el otro extremo, diez dependencias (casi la mitad de nuestro universo) no llegaron al 40 % o no entregaron la información respectiva (Cuadro 25).

Si, de todos los indicadores que se aplicaron, este parecería el que más claramente refleja la incidencia de buenas prácticas en materia de adquisiciones, ello se debe a la fuerza normativa de la mencionada “regla de oro”; es decir, a que el indicador en principio mediría nada menos que la transparencia con la que se conduce una entidad gubernamental. No obstante, inmediatamente aparecen dos cuestiones que reducen (aunque no eliminan del todo) el “poder probatorio” de estos indicadores. Como se verá a continuación, cuando dichas cuestiones se ven constructivamente, ellas nos conducen a temas sumamente interesantes del mundo de las adquisiciones públicas. Al final la utilidad del indicador como tal depende de razones distintas.

La primera cuestión se refiere al hecho de que la mencionada “regla de oro” no se puede aplicar

²⁵ La ironía de este grupo de indicadores es que son reveladores sólo si se toma la ley en serio, cosa que al menos en este caso no parece ser muy compartida.

²⁶ En el estudio se denominaron indicadores relativos a la “estructura del gasto”.

de manera universal e indiscriminada; tanto desde el punto de vista de la ley como de las políticas públicas existen prevenciones importantes. Sería absurdo exigir que *todas* las compras gubernamentales se hiciesen por medio de licitaciones públicas, y es por eso que la propia ley establece una serie de supuestos en los que se autoriza (porque se considera plenamente justificado) llevar a cabo adquisiciones por medio de una adjudicación directa o un concurso por invitación a un número restringido de participantes. Es decir, las adquisiciones por medios excepcionales pueden ser tan legítimas como las hechas por licitación pública. En el fondo, esto es sólo una muestra de un fenómeno que la sociología del derecho ha reconocido desde hace muchos años: la materialización del derecho. En el estado moderno, la regulación administrativa ha crecido tanto, que los contenidos materiales del orden jurídico (las reglas sustantivas en sentido estricto) se han convertido en un universo de una enorme complejidad. Los principios regulatorios se van llenando de excepciones, y estas son a su vez objeto de sus propias excepciones. El resultado resulta tan ininteligible y lleno de contingencias, que resulta sumamente complejo: lo importante de un orden jurídico no son ya los contenidos materiales, sino los procedimientos para procesar la confusión²⁷. Así, el indicador relativo a la incidencia de licitaciones públicas pierde algo de su atractivo inicial, en la medida en que el principio legal se desdibuja en un mundo de excepciones que resulta sumamente difícil de cuantificar.

También en el campo de las políticas públicas surgen argumentos que parecen debilitar la fuerza normativa del principio de la licitación pública. En su ya clásico estudio sobre la corrupción gubernamental, Susan Rose-Ackerman señala las desventajas de un sistema regulatorio rígido y examina las ventajas de una mayor flexibilización en este campo, así como diversas experiencias en las que la negociación abierta sustituye exitosamente a la competencia “a sobre cerrado” (Rose-Ackerman, 1999, 59-68).

Cuando uno formula estos asuntos ante quienes son o han sido responsables de adquisiciones gubernamentales la conversación se anima. Si uno pregunta cuáles son las formas concretas que asume la violación a la ley en este campo, sabrá que, por un lado, hay formas de corrupción tan burdas, que se parecen mucho al crimen callejero – como cuando se compran, licitación pública de por medio (“con todas las de la ley”) bienes consumibles que después simplemente no se entregan, y cuyo desvanecimiento pasa desapercibido porque suelen no inventariarse (desde agua embotellada y papel higiénico hasta papel y toner para fotocopiadoras). Otras veces la corrupción en adquisiciones se produce mediante mecanismos sumamente refinados, que impiden a los responsables de las áreas de adquisiciones detectarla – como cuando las “áreas sustantivas” dirigen los concursos a través de especificaciones tan sofisticadas, que no son comprensibles más que para los expertos. Otras veces, los funcionarios menores reciben instrucciones para torcer los procedimientos de adquisiciones –sin siquiera saber si los altos funcionarios están obteniendo una ganancia- y acatan las instrucciones por simple temor a perder el empleo.

Son tantas las formas en que se puede influir dolosamente en el resultado de un procedimiento sin que ello sea perceptible, que el hecho de que se realicen licitaciones públicas parece no ser suficiente para evitar que alguien obtenga un provecho indebido. Pero lo más interesante, más allá de cualquier catálogo de artimañas (reales o imaginarias), son las distorsiones que puede introducir la forma en que se aplica la normativa en los procesos de adquisiciones. En muchas

²⁷ La procedimentalización como rasgo distintivo del derecho en las sociedades contemporáneas es algo que la sociología jurídica Niklas Luhman registró desde los años sesenta (Luhmann, 2001) y que ha llegado a ocupar el centro de la discusión teórica de nuestros días. Véase particularmente Habermas (1991 y 1998) y Teubner, 1992.

ocasiones, puede haber una razón válida y reconocida por la ley para contratar un servicio por medio de adjudicación directa – como en el caso de servicios profesionales para los que las áreas sustantivas tienen identificado al experto más capaz y no habría que correr el riesgo de tener que asignar el contrato a un incompetente porque ha ofrecido sus servicios a un costo menor. A pesar de ello, suele imponerse el criterio de llevar a cabo una licitación pública (o de simular un concurso) con tal de “no hacer cosas buenas que parezcan malas”. Este fenómeno no sólo es imposible de cuantificar, sino que sólo puede ser comprendido mediante un análisis cultural. En la medida en que la investigación en ciencias sociales sobre la corrupción se empeña en buscar solamente indicadores cuantitativos, pierde la oportunidad de entender las formas de operar de la administración pública – sus “usos y costumbres”. Conviene recordar que la investigación cualitativa de ninguna manera es incompatible con la cuantitativa. Como dice Robert Putnam respecto de su célebre estudio sobre los gobiernos regionales en Italia, en el que utilizó una gran cantidad de información cuantitativa,

“...es necesario que el investigador se sumerja en los pequeños detalles de una institución, con el fin de participar, como los que viven en ella a diario, en sus costumbres y prácticas, en sus éxitos y fracasos. Esta inmersión agudiza nuestras intuiciones y ofrece innumerables pistas sobre cómo se articula la institución y de qué manera se adapta a su medio” (Putnam, et. al. 2000, 12)

En todo caso, en la medida en que nos adentramos al mundo de las adquisiciones, van surgiendo problemas que ameritan un tratamiento especial y que parecen restarle fuerza al indicador. Pero ¿es esa una razón para desecharlo? Más adelante trataré de dar una respuesta general a esa pregunta respecto del conjunto de los indicadores. Por ahora me limito a argumentar que estamos mejor con el indicador que sin él; ya que una vez que lo tenemos (y, sobre todo, una vez que se difunde) se propicia una respuesta. La explicación que puedan ofrecer las diferentes dependencias acerca de sus respectivos niveles de contratación fuera de adquisiciones públicas puede darnos un conocimiento mejor que si no contáramos con el indicador. La deliberación se enriquece y con ella la calidad de nuestra esfera pública. Más allá del uso previsible que los medios de comunicación (por no mencionar a los partidos de oposición) podrán hacer de la información, es seguro que las respuestas de algunas dependencias serán más convincentes que las de otras. Pero ellas sólo se producirán si aparecen las preguntas. Y es que esa es la principal función política de los indicadores es precisamente esa: hacer preguntas que conduzcan a un mejor conocimiento de la situación. No hay mejor rendición de cuentas que la que es resultado de preguntas concretas con información oficial en la mano.

Indicadores relativos al desempeño jurídico y al conocimiento de la ley. Un tercer grupo de indicadores es el que se refiere al modo en que una entidad gubernamental se desempeña frente a procesos jurídicos en los que se ve puesta en duda la actuación de sus funcionarios. En el mismo grupo se decidió incluir el nivel de conocimiento que muestran los funcionarios, a través de una encuesta que se levantó en forma paralela al estudio de los “datos duros” que alimentan los demás indicadores. Además de insistir en que, a pesar de sus limitaciones, también estos indicadores contribuyen a un mejor conocimiento del mundo de las adquisiciones, aprovecharé para señalar algunas cuestiones de carácter cualitativo sumamente interesantes, que hemos tenido que ignorar (o al menos posponer indefinidamente) debido al imperativo de producir exclusivamente indicadores de carácter cuantitativo y, peor aún, indicadores que sean comparables entre un conjunto de entidades gubernamentales con el propósito de generar un ranking.

El primer indicador de este grupo se refiere a los recursos de inconformidad (presentados por proveedores que se dicen injustamente afectados por los resultados de los procedimientos de adquisiciones) en contra de la dependencia o entidad que resultaron procedentes. El indicador mide la frecuencia con la que las dependencias o entidades salen “bien libradas” del cuestionamiento que dichos recursos implican. En el diseño del indicador, se tuvo el cuidado de no construirlo a partir de la simple incidencia de inconformidades, con el fin de evitar el sesgo que ello pudiera tener, ya que se sabe que algunos proveedores tienen la costumbre de interponer recursos de inconformidad como una estrategia en contra de sus competidores.

Aun así, hay varias formas de construir el indicador, por lo que se optó por integrar dos: por un lado, uno presenta el número de inconformidades declaradas procedentes respecto del total de inconformidades presentadas (que constituiría una especie de “índice de bateo simple”) y por otro lado se presenta el número de inconformidades procedentes respecto del total de licitaciones realizadas en el mismo período (ya que esto último representa el universo real de asuntos que pueden dar lugar a la presentación de un recurso). No hay razón por la que uno de ellos deba considerarse mejor que el otro; por lo que se conservaron ambos. El análisis comparativo de los mismos revela situaciones interesantes. Así, por ejemplo, los recursos presentados en contra de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagarpa) fueron resueltos en su contra en el 85,7 por ciento de los casos; sin embargo, ese mismo número de resoluciones sólo representa el 2.5 por ciento respecto del total de licitaciones que ella llevó a cabo – una calificación muy mala y otra buena, según el criterio que se adopte. Seguramente, esa disparidad se explica por el tipo de adquisiciones de esa dependencia, lo que hace cuestionable utilizar el indicador para compararla con el resto del gobierno. En cambio, lo que sí puede resultar revelador, es comparar a la dependencia respecto de su propio desempeño en años anteriores, tal como ha sugerido Michael Johnston para el conjunto de los indicadores.²⁸ Si de un año a otro la dependencia va perdiendo una proporción menor de las inconformidades, no hay duda de que alguien está haciendo mejor las cosas.

El segundo de los indicadores de este grupo se refiere al número de sanciones administrativas impuestas a servidores públicos por el órgano de control (es decir, por la Secretaría de la Función Pública), originadas por irregularidades cometidas en procedimientos de adquisiciones. Igual que el indicador anterior, el valor de este supone la eficiencia del órgano de control. Si bien es perfectamente legítimo admitir dicho supuesto, también es posible tomarlo como punto de partida para evaluar el sistema de control mismo. Así por ejemplo, vale la pena señalar que la información a partir de la cual se construyó este indicador revela que, de todas las causales posibles que pueden justificar la imposición de sanciones a los servidores públicos, sólo se recurre a dos: las irregularidades procedimentales y las de tipo legal. Al menos en el año de 2005, en todo el gobierno federal no se impuso sanción alguna por abuso de autoridad o peculado, lo que aparentemente muestra que los procedimientos de auditoría pueden registrar ciertos problemas y no otros. Un análisis más profundo seguramente puede alimentar una evaluación provechosa de dichos procedimientos, con miras a incrementar su eficacia.

Ambos indicadores se pueden interpretar de muchas maneras. En una investigación guiada por la curiosidad, más que por la demanda de generar indicadores cuantitativos, estos datos nos podrían llevar al análisis del tipo de *litigiosidad dominante* en diferentes contextos. Así por ejemplo, podríamos averiguar cómo se construye la litis, cómo los actores entran en ella y cómo hacen

²⁸ Comunicación personal como miembro del Comité Asesor Internacional.

para salir. Como veremos en el apartado siguiente, entenderíamos mejor la cultura jurídica presente en este contexto social específico que son las compras gubernamentales.

Más adelante señalaré algunas de las cuestiones que hacen interesantes a los indicadores de desempeño jurídico, en una agenda de investigación académica de carácter cualitativo. Esas cuestiones, al mismo tiempo, nos hacen dudar de su “contundencia” como indicadores de lo que ocurre en la realidad del mundo de las adquisiciones. No obstante, sería incorrecto negar su relevancia como criterios para evaluar, desde un punto de vista político, el desempeño de las entidades y dependencias que componen un gobierno. Quien afirme, en público, que dichos indicadores son irrelevantes, tendría que reconocer, al mismo tiempo, que los procedimientos jurídicos por medio de los cuales se revisa la actuación gubernamental carecen de todo sentido, porque producen resoluciones cuyo significado es dudoso. La “objetividad” de los indicadores fundados en normas jurídicas es la misma que la de las normas mismas.

Por otra parte, dentro de este grupo se ha incluido el indicador relativo al nivel de conocimiento de los funcionarios públicos sobre el régimen jurídico de las adquisiciones. Los resultados (que se pueden encontrar en el capítulo respectivo en el presente volumen) son sumamente reveladores, ya que existen diferencias importantes en el conocimiento de la ley de una entidad a otra. Vale la pena señalar que dichos resultados no parecen tan sorprendentes, si se considera que los servidores públicos que mejor conocen la ley son los de las dependencias que están más orientadas a las adquisiciones y a la contratación de obra pública, mientras que los funcionarios que no conocen bien la ley de la materia son los de las dependencias con funciones sustantivas en las que dominan otras profesiones - los médicos en el sector salud, los biólogos en el sector ambiental, etcétera.

Un indicador de percepciones. Así como los indicadores anteriores fueron diseñados con la intención de utilizar “datos duros”, con la idea de superar las limitaciones que ha tenido el estudio de la corrupción mediante el registro de percepciones, el último de los indicadores del estudio, recogido mediante una encuesta a servidores públicos, registra el nivel de satisfacción de los mismos respecto de los bienes y servicios que se adquieren en las dependencias donde laboran, para el desempeño de su trabajo. Después de las limitaciones que hemos señalado en los demás indicadores, ya podemos comenzar a dudar de la superioridad que se suele atribuir a los datos duros sobre los derivados de percepciones. Aunque los datos de los primeros sean verificables (y en ese sentido aluden a una realidad que se puede observar mejor que la que reportan las opiniones expresadas por los encuestados) en ambos casos los indicadores son una *construcción* que la investigación lleva a cabo y que supone juicios de valor, lo que nos lleva a una más reflexión general sobre el valor de los indicadores como instrumentos de política.

La política no es la ciencia. Hasta aquí he tratado de poner de relieve las limitaciones que presentan los indicadores cuando se espera de ellos hechos tan duros como los que consignan los reportes meteorológicos o los conteos de población. Nuestros indicadores admiten varias interpretaciones y, como veremos en el siguiente apartado, el trabajo académico puede ir mucho más lejos en la tarea de desmontar cada uno y de generar una sucesión interminable de preguntas. Sin embargo, he tratado de ofrecer argumentos en el sentido de que, con todas sus limitaciones, tales indicadores nos colocan en una situación mejor que la que teníamos antes de ellos.

Al contrario de lo que ocurre en el mundo académico, en el mundo de la política es preciso poner entre paréntesis las limitaciones de esos indicadores, para utilizarlos como referentes del debate. El riesgo de “confundir a la opinión pública” es inevitable. Los indicadores son necesariamente

confusos por que tienen un carácter intrínsecamente normativo. En la medida en que tratan de registrar *buenas* prácticas, ellos suponen la adopción de una perspectiva normativa; y si algo caracteriza al universo normativo del estado hoy en día es la complejidad, como lo ha mostrado hasta la saciedad la sociología jurídica. Ciertamente, esa complejidad confunde a cualquiera, pero eso no es un argumento para evitar la discusión pública sobre cuáles serían los mejores criterios de evaluación del desempeño gubernamental. Porque la evaluación es un proceso que no termina con los datos, sino que apenas comienza con ellos. Los datos funcionan como preguntas; lo importante es la calidad de la deliberación que de ahí puede surgir.

Esta cuestión puede resultar obvia en el pensamiento sociológico contemporáneo, pero conviene recordarla: una vieja aspiración de las sociedades modernas ha sido la de crear un orden racional fundado en la ciencia. No cabe duda que la primera ilustración se esforzó en construir ese proyecto. Sin embargo, desde hace tiempo se ha reconocido que la relación entre ciencia y política es problemática. La complejidad de las sociedades contemporáneas hace imposible que cada decisión política esté fundada en verdades científicas incontrovertibles. La política no puede esperar a que la ciencia produzca respuestas satisfactorias para todos, y por ello debe acudir a sus propios códigos (que combinan de manera misteriosa valores e intereses) para tomar decisiones. Así, la decisión de adoptar un indicador para evaluar las adquisiciones (o cualquier otra función gubernamental) debe aceptar la confusión como parte del escenario que va a generar. Evitar la confusión es imposible porque ella ya está instalada en el debate público – eso es parte de la sociedad del riesgo. Poner a disposición del público unos indicadores sólo podrá colocar una confusión en lugar de la otra. No hay opción que produzca claridad inmediata, sólo hay distintos tipos de incertidumbre.

Más bien hay que hacer explícitas las limitaciones de los indicadores para saber a qué clase de confusión nos estamos arriesgando. Respecto a los indicadores que han resultado de este proyecto, hay que cuidar un riesgo en particular: me refiero a la posibilidad de que, si se adoptan tal como están, como criterios de una política de evaluación, es decir, si tienen éxito “político”, podrían terminar orientando la acción de las dependencias y entidades en el sentido de obtener altos puntajes en *estos* indicadores. Pero eso supondría olvidar el hallazgo más importante de este proyecto de investigación: que a pesar de los esfuerzos innegables del gobierno federal en materia de acceso a la información, la información realmente disponible en materia de adquisiciones gubernamentales no es suficiente para crear indicadores sobre algunos aspectos cruciales, tales como los precios de los bienes adquiridos, los tiempos de pago a los proveedores, entre otros. En otras palabras, nuestros indicadores existen porque no hay información para construir otros mejores. Es por eso que la prioridad no debe ser instituirlos como criterios de evaluación, sino desarrollar sistemas de información que permitan contar con mejores indicadores. Pero eso, obviamente, no es más que una recomendación; los senderos imprevisibles de la política pueden ir en otro rumbo.

En el mundo del Tlacuache

En este apartado dejaré de lado el papel de los indicadores en la esfera pública, para concentrarme en el contraste entre la investigación de tipo cuantitativo que ellos representan y una investigación de carácter cualitativo sobre la corrupción.²⁹ Es posible que las páginas

²⁹ Sobre los diferentes aspectos de la investigación cualitativa véase la colección de ensayos reunida por María Luisa Tarrés (Tarrés, 2001). Para una reflexión sobre la tensión entre ambos tipos de investigación en ciencias sociales,

siguientes den la impresión que estoy negando toda utilidad al diseño y aplicación de indicadores, pero no se trata de eso; se trata simplemente de reconocer que ellos, por sí mismos, no pueden llevarnos muy lejos en la comprensión de la corrupción. Aunque sostengo que, a final de cuentas, el trabajo académico también requerirá algún tipo de cuantificación, lo cierto es que los indicadores representan tan sólo una parte (y muchas veces no la más importante) de un conjunto de problemas que la sociología debe enfrentar para hacer comprensible el problema de la corrupción.

¿Cómo eliminar o al menos reducir la corrupción? La urgencia por responder esa pregunta, que ha dominado los estudios sobre corrupción en los últimos años, no sólo ha puesto a los indicadores en el centro de la investigación en la materia, sino que ha dado por sentadas algunas cuestiones fundamentales que deberían hacerse explícitas en un programa de investigación que aspire a una comprensión profunda del fenómeno. En este apartado me referiré a dos de los campos que habría que explorar como parte de un programa de investigación sociológico fuerte: la discusión sociológica sobre el derecho y el concepto de cultura.

Ciertamente, la cuestión de la corrupción puede subsumirse en los grandes problemas que la disciplina sociológica ha reconocido desde sus orígenes. Basta con recordar la obra más leída de uno de los fundadores de la sociología, (me refiero a *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* de Max Weber) que, a cien años de su publicación, sigue siendo una referencia obligada para el estudio de la corrupción.

De las muchas trayectorias que podemos recorrer propondré tomar como punto de partida el concepto de cultura jurídica, que se ha desarrollado en el contexto de la sociología del derecho³⁰. La principal razón para dicha elección es el hecho de que, más allá de las agendas de los organismos que financian investigación sobre el tema, el mismo se inscribe en un problema más amplio: el de la relación entre el orden jurídico y el orden social. De hecho, en las últimas décadas el derecho ha vuelto a ocupar un lugar central en el pensamiento sociológico. Es por ello que, hoy en día, los debates provenientes de la sociología del derecho pueden proporcionarnos elementos útiles para reflexionar en torno a la compleja relación entre la corrupción y el orden social. Es cierto que la palabra corrupción tiene una connotación predominantemente ética y no estrictamente jurídica; sin embargo, el procesamiento social de la corrupción tiene, de manera ineludible, un momento jurídico.³¹ Por esa y por otras razones, me parece que el estudio sociológico del derecho es un espacio privilegiado para la comprensión de la corrupción.

Conviene recordar que el concepto de cultura jurídica supone un distanciamiento respecto del positivismo jurídico, el cual admite sólo una definición acotada del derecho. Al concebir a lo jurídico de una manera más amplia, como un conjunto de prácticas y representaciones sociales, la sociología del derecho nos ofrece un programa para explorar la riqueza de la experiencia jurídica y, sobre todo, una oportunidad para apreciar los diferentes contextos sociales en los que la corrupción es procesada jurídicamente. Por ejemplo, como vimos en la sección anterior, cuando tratamos de explorar el significado de los indicadores de ciertas “buenas prácticas” en materia de adquisiciones, encontramos que los criterios plasmados en la ley no necesariamente son

véase Cortés, s/f.

³⁰ Dos ejemplos relevantes del uso del concepto de cultura jurídica son Friedmann, 1994 y Nelken, 2004.

³¹ Esto no significa que las conductas estén efectivamente orientadas por normas jurídicas, sino que cuando se habla de un caso de corrupción, al menos algunos de los actores participantes se referirán a él en el lenguaje del derecho.

valorados de la misma manera en todos los contextos por los actores sociales. En el proceso legislativo predomina la idea de que todas las entidades gubernamentales deben realizar sus adquisiciones de acuerdo con planes que definan objetivos y metas precisos –expectativa que queda plasmada en el texto de la ley. Pero en el contexto donde ocurren las adquisiciones (la administración pública) son pocos los que reconocen el valor de tales ejercicios de planeación. El análisis de las adquisiciones como prácticas culturales, es decir con sus respectivos universos simbólicos, nos puede enseñar mucho más acerca de lo que ocurre en el mundo de las compras gubernamentales, que muchos indicadores numéricos.

Así, el análisis sociológico del derecho no trata simplemente de registrar la distancia entre lo que dispone la norma y lo que la gente hace, sino de reconstruir los contextos culturales específicos en los que ocurren ambos procesos – el proceso legislativo y el proceso administrativo, respectivamente. Por ejemplo, se puede explorar la lógica específica de lo que, en México, los propios actores designan, a través de una insuperable metáfora biológica, con el verbo “apechugar”.³² Cuando los encargados de las adquisiciones gubernamentales se ven forzados a ajustar los procedimientos a las órdenes provenientes de niveles superiores, las cuales no necesariamente tienen como propósito algún enriquecimiento ilegítimo, pueden racionalizarlo como un pequeño sacrificio a nombre del “proyecto” que encarna el titular de la dependencia – en aras del cual hay que apechugar. Ese proyecto puede ser, desde uno “alternativo de nación” hasta el simple “amor a la camiseta”, ese dispositivo cultural tan útil del que dispone el servidor público para satisfacer su necesidad de pertenencia y, al mismo tiempo, salir bien librado de cada predicamento en el que lo meten sus jefes. Las prácticas mediante las cuales se ajustan los procedimientos sin dejar huella (asunto que desde luego nunca será registrado por medio de indicadores cuantitativos) no es algo que ocurra en un vacío: el universo cultural propio de la burocracia proporciona a los actores un repertorio de imágenes que les permiten dormir con la conciencia tranquila a pesar de que han hecho algo que hubieran preferido no hacer. Obviamente, esto nos aleja de toda idea de medir la corrupción, pero ayuda a entender el sentido y la verdadera función que acaban teniendo las leyes cuyo propósito original era erradicarla. Si, como dice Mary Douglas, la cultura es “una manera de pensar que justifica una manera de vivir” (Douglas, 2004, 107) comprender las maneras de pensar prevalecientes entre la burocracia es indispensable para comprender la corrupción, o lo que ahí ocurra.

Hasta aquí no he presentado más que un simple alegato sobre la importancia de la cultura, pero hay algo particularmente relevante de la exploración de la cultura jurídica en la conformación de una agenda de investigación en materia de corrupción. Se trata de la *diversidad de los contextos sociales* en los que lo jurídico se pone en juego - y por lo tanto la diversidad de consecuencias del uso del derecho en esos diferentes contextos. Todo el mundo sabe que no es lo mismo llevar un asunto a la instancia jurídica competente que “litigar en los medios”. El mismo caso se puede ganar en el terreno de la opinión pública, mediante una buena estrategia mediática, mientras se pierde en el de los tribunales – y no se sabe qué es peor. Explorar y hacer evidentes las lógicas subyacentes en cada uno de esos contextos es parte de lo que la sociología del derecho puede aportar al conocimiento de la corrupción o, más precisamente, al conocimiento del modo en que

³² Cuando se ve el asunto desde fuera del mundo burocrático, el que un funcionario se vea forzado a realizar procedimientos irregulares se denomina con expresiones tan crueles como “tragar mierda”. Cuando se habla desde dentro del propio contexto, el uso del verbo *apechugar* es mucho más suave y tolerante: no significa otra cosa que comportarse con la generosidad maternal de quien pone el pecho por delante.

ella es procesada socialmente.³³

En cualquier caso, en la medida en que la corrupción es procesada jurídicamente (es decir, en la medida en que unos tratan de prevenirla legislando, otros tratan de someter a los corruptos llevándolos frente a un juez, y otros más tratan de exhibirlos señalando la ilegalidad de su conducta a través de los medios de comunicación) el estudio de la cultura jurídica puede revelarnos los diferentes contextos y las diferentes formas en que una sociedad procesa el problemas. Esto incluye una buena cantidad de preguntas que no pueden ser abordadas si lo único que se busca son indicadores cuantitativos. ¿Por qué en muchos casos los directamente afectados por procedimientos de adquisiciones irregulares (como es el caso de proveedores que pierden concursos amañados) no recurren a las instancias jurídicas para resolver sus agravios? ¿Cuáles son los valores y las formas de argumentación que utilizan quienes resuelven las controversias? ¿Por qué, en el caso de México, las auditorías sólo detectan irregularidades procedimentales y nunca delitos mayores como el peculado o el abuso de autoridad? ¿Cuáles son los mecanismos informales que corren en paralelo a los procedimientos jurídicos de responsabilidades de funcionarios públicos, y que resultan imperceptibles en la pulcritud del expediente pero que muchas veces orientan la solución del conflicto? ¿De qué manera influyen los medios de comunicación en la solución judicial de los casos que adquieren notoriedad pública? ¿Qué clase de códigos culturales operan para que la opinión pública pueda exonerar a un alto funcionario a pesar de la corrupción prevaleciente en su entorno (como en el caso de los “video – escándalos”)?

Los servidores públicos que han estado cerca de ese tipo de problemas suelen tener respuestas listas para esas y otras preguntas – ellos conocen “la realidad”. Pero, a menos que se piense que las ciencias sociales no tienen nada que añadir al sentido común, será preciso reconocer la necesidad de una aproximación más cercana (pero, al mismo tiempo, distanciada) de estos procesos. Viene a cuento un personaje mítico, César “El Tlacuache” Garizurieta, que no sólo fue el autor de la célebre frase “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”, sino que además es un conspicuo representante la cultura burocrática de la época de oro del orden político de la post revolución mexicana. La sabiduría de “El Tlacuache” (igual que la de los servidores públicos de hoy) no nos proporciona una explicación; es, ella misma, una expresión cultural que debe ser explicada. La etnografía del mundo burocrático todavía está por hacerse y en ella se requiere la misma paciencia (y, porqué no, también la misma simpatía) con la que los antropólogos han estudiado al mundo indígena. En particular, la capacidad de salir bien librado (usando los recursos de la cultura jurídica) sin perder la capacidad de narrar en la cantina lo que realmente ocurrió, tiene que ser vista como un tipo de competencia lingüística digna del más minucioso tratamiento antropológico.³⁴

Ahora bien, el estudio de la cultura jurídica no puede proporcionarnos todos los elementos para el estudio de la dimensión cultural de la corrupción. En el pensamiento social contemporáneo existe una amplísima diversidad de aproximaciones a la cuestión de la cultura – desde la más consolidada investigación antropológica hasta los así llamados estudios culturales, pasando por

33 Aquí se abre, por cierto, la posibilidad de utilizar el concepto de *necesidad forense* que propuso la misma Mary Douglas para estudiar el modo en que las sociedades procesan las calamidades (Douglas, 1994), aunque eso supone que en la sociedad en cuestión prevalezca la idea de que la corrupción es una calamidad.

³⁴ Al respecto vale la pena citar no sólo al ya célebre estudio de Bruno Latour sobre el Consejo de Estado de Francia (Latour, 2002) sino también a los recientes análisis de Andrew Mathews sobre la burocracia forestal mexicana (Mathews, 2003).

las diversas maneras en que la sociología ha incorporado las contribuciones de ambas. Ante la imposibilidad de dar cuenta aquí de ese amplio panorama, simplemente mencionaré tres de las cuestiones generales que suele suscitar el tema de la cultura y que tienen que ser incluidas en una agenda de investigación que se proponga abordar este tipo de problemas.

La primera cuestión (y probablemente la más ardua) consiste en determinar si podemos hablar de unas “causas culturales” de la corrupción, sobre lo cual las ciencias sociales han producido todas las respuestas imaginables. No es sólo, como ha dicho Margaret Archer, que “la cultura oscila violentamente entre ser la variable más independiente en algunas teorías [y]... la variable pasiva dependiente en otras” (Archer, 1997, 11)³⁵. Para muchos, de lo que se trata es de superar esa dicotomía y el auge de corrientes como la sociología cultural en las últimas dos décadas es un intento en esa dirección.³⁶

Ciertamente, es frecuente encontrar ejemplos grotescos de un determinismo cultural que se da el lujo de pasar por alto la complejidad de la cuestión. Con éxito arrollador, Samuel Huntington y otros miembros de cierto *star system* académico global han expuesto recientemente los argumentos culturales que explican nuestra condición de subdesarrollo: las sociedades de América Latina no podrán dejar de ser corruptas mientras no adopten la cultura individualista asociada al protestantismo.³⁷ El rechazo que produce entre nosotros ese tipo de explicaciones, tan cargadas de prejuicios sobre “el carácter incorregible de los latinos”, puede llevarnos al extremo de negar que la cultura pueda tener algún tipo de eficacia. Sin embargo, desde diversas perspectivas, entre ellas la de la sociología cultural, se ha argumentado que la cultura no siempre es reductible a causas “estructurales” o de otro tipo y que en ella puede reconocerse una fuerza propia (Alexander, 2000). En otras palabras, no hay que suscribir cualquier tipo de determinismo cultural para reconocer en la cultura un conjunto de representaciones que tienen un papel decisivo tanto en la acción de los individuos como en la construcción del orden social³⁸. En todo caso, es evidente que la relación entre la corrupción y la cultura es algo que aún no ha merecido la investigación académica de la calidad que el asunto requiere.

La segunda cuestión es la del cambio cultural. Con demasiada frecuencia, uno se topa con penosos intentos de cambiar los malos hábitos de la gente mediante el sencillo procedimiento de “cambiar la cultura”. Los *spots* con los que nos bombardean día y noche por radio y televisión, promovidos no sólo desde el gobierno, sino ahora también desde la “nueva filantropía” de los privados, en los que un discurso moralista trata de convencernos de que dejemos de ser lo que somos (porque parece suponer que nuestros códigos culturales son intrínsecamente corruptos), pueden parecer ridículos. Pero caer en la posición contraria, o sea en la creencia de que la cultura es un asunto insondable e imposible de modificar, tiene también sus propios riesgos. No sólo

³⁵ Véase también el recuento de Roe y Walton, 2004.

³⁶ Una buena selección de trabajos puede encontrarse en Spillman, Coord. 2002. Además de esa corriente, debe tenerse muy en cuenta la amplia bibliografía que ha derivado del “giro cultural” en el análisis de la formación del estado (Steinmetz, 1999).

³⁷ Véase la colección de ensayos compilados en Harrison y Huntington (2000), así como las críticas de Fernando Escalante y otros sobre *¿Quiénes somos?...*, el libro que Huntington escribió para documentar la amenaza que significa la cultura de los inmigrantes hispanos a la sociedad estadounidense, (Escalante, coordinador, 2004).

³⁸ Entre nosotros, vale la pena señalar los ensayos recientes del propio Escalante, que ponen ciertos rasgos culturales en el centro del proyecto de una sociología de México (Escalante, 2004). Véase también el libro póstumo de Roberto Varela, que se propuso aclarar cuándo sí y cuándo no es válido recurrir a la cultura como explicación causal (Varela, 2005).

supone que los medios de comunicación carecen del poder que desde los años sesentas creímos que tenían para moldear los modos de vida; también nos acerca a la noción de que la cultura es inmutable, cuando en realidad el cambio cultural es un hecho que la investigación antropológica nunca ha tenido problema en reconocer.³⁹ Precisamente porque sabemos muy poco sobre el modo en que se produce el cambio cultural, sería importante tomar en serio la dimensión cultural de la corrupción. Huelga decir que tampoco en esta tarea los indicadores cuantitativos parecen ser de gran utilidad.

La tercera cuestión se refiere a la amplitud de la definición de cultura. Mientras ella se defina solamente como un conjunto de signos o de representaciones (o incluso de valores) presentes en una sociedad, las cuestiones anteriores parecen fáciles de abordar. Sin embargo, lo que heredamos de la tradición antropológica es una concepción mucho más rica y compleja, que incluye en el concepto de cultura las prácticas mismas de los actores. Esta riqueza conceptual incomoda a los partidarios de un determinismo cultural simple como Huntington, quien despacha la propuesta de la “descripción densa” de Clifford Geertz con un silogismo admirable:

Estamos interesados en cómo la cultura afecta el desarrollo social; si la cultura incluye todo, no explica nada. Así que definimos la cultura, en términos puramente subjetivos, como los valores, actitudes, creencias, orientaciones y presupuestos subyacentes prevalecientes entre la gente en una sociedad (Huntington, 2000, xv)

O sea que la definición de los conceptos tiene que ajustarse a lo que le interesa al investigador (¿triumfo del individuo sobre la teoría?). Por fortuna, desde la antropología se ha estudiado la cuestión de la corrupción más allá de esa definición acotada de cultura - y con resultados interesantes, como en los trabajos de Larissa Adler Lomnitz sobre redes sociales en varios países.⁴⁰ Sin renunciar a la descripción de códigos culturales, ella ha mostrado que las prácticas de corrupción tienen lugar en el contexto de determinadas relaciones sociales (Lomnitz, 1998). No basta con conocer las “representaciones predominantes” en una sociedad determinada; hay que observar otros aspectos del universo social para comprender cabalmente la corrupción. Como señalo más arriba, ciertos códigos culturales que operan en el mundo de las adquisiciones gubernamentales sólo son comprensibles en el contexto de las jerarquías prevalecientes en la administración pública. Dichos códigos expresan relaciones de poder, pero no las crean. Reconstruir la naturaleza de esas relaciones y sus transformaciones a través del tiempo es un requisito fundamental para comprender la dimensión cultural de la corrupción.

La elaboración teórica de las cuestiones anteriores ha adoptado una gran variedad de formas. La bibliografía es tan vasta y las certidumbres tan escasas, que muchos prefieren recurrir la comodidad de otros paradigmas – cada quien elegirá su propia mezcla de de neo institucionalismo con teorías de la elección racional. ¿Porqué, entonces, insistir aquí en la dimensión cultural de la corrupción como un asunto prioritario en la agenda de investigación sobre la corrupción? Creo que, además de las razones de siempre (es decir, las que llevaron a la

³⁹ Justamente, la respuesta más sensata que la antropología ha sugerido frente a las ideologías milenaristas que proclaman fenómenos como la “resistencia cultural” de los pueblos indígenas, ha consistido precisamente en demostrar que las culturas indígenas se han ido adaptando (es decir, que han sufrido modificaciones profundas) en su contacto con las culturas de las sociedades invasoras. Una muestra reciente de los afanes antropológicos por estudiar el cambio cultural en diversos contextos puede encontrarse en Esteinou y Barrios, 2005.

⁴⁰ Que, por cierto, ha sido reconocido como un trabajo pionero para en análisis de la construcción social de la corrupción (Granovetter, 2004).

formación de la tradición hermenéutica en ciencias sociales) existe un motivo adicional, particularmente poderoso, en el tema de la corrupción. Me refiero a un fenómeno (él mismo de carácter cultural) hoy predominante: en el espacio público global predomina una explicación culturalista de la corrupción que las ciencias sociales no pueden ignorar.

En ciertos contextos, el tema de la corrupción está dominado por ejercicios de carácter cuantitativo – esa es la demanda más frecuente de los organismos financiadores hacia los centros de investigación. Sin embargo, los números que de ahí resultan no “hablan por sí mismos”, como se dice. En la discusión pública, ellos son parte de un argumento de tipo culturalista; esto es, ellos aparecen como la prueba empírica de un discurso cuyo argumento central no es otro que el determinismo cultural que señalé más arriba. Hoy en día, existe una serie de lugares comunes de alcance global en los que la corrupción aparece como un problema de culturas nacionales, que se pretende demostrar con referentes empíricos que se refieren también a naciones.

De unos años para acá, uno puede encontrar en la página electrónica del Banco Mundial los indicadores que enlistan y jerarquizan a casi todas las naciones del mundo en función de su estado de derecho o de la corrupción predominante. Paralelamente, están los indicadores de Transparencia Internacional, que contribuyen a esa portentosa ordenación de las naciones del mundo de acuerdo a sus “niveles de corrupción”. Así, Botswana o Egipto *son* más corruptos que Finlandia, Dinamarca o Alemania.⁴¹ Finalmente, contamos con best sellers como el ya citado *Culture Matters*, (Harrison y Huntington, 2000) que para demostrar sus argumentos culturalistas, utilizan como pruebas empíricas nada menos que a dichos indicadores⁴². No se trata aquí de denunciar alguna conspiración global en contra de pueblos indefensos, sino de hacer visible la debilidad analítica de una imagen que muestra las naciones como entidades homogéneas, como si no existieran formas de diferenciación social más importantes que la nacionalidad.

Creo que estamos ante una situación relativamente novedosa, que no debe ser ignorada en la formación de la agenda de la investigación social – y no sólo en materia de corrupción. Insisto, aunque los discursos y los datos provengan de fuentes diferentes, y a pesar de los esfuerzos de muchos investigadores por señalar las limitaciones de la información que ellos generan,⁴³ su impacto en el debate público tiene que ver con la manera en que aparecen combinados con un argumento culturalista. Juntos proporcionan una imagen que tiene un carácter y una influencia global, que al mismo tiempo está organizada por naciones y que además tiene toda la apariencia del discurso científico. Todo ello coloca la cuestión de la corrupción en términos extremadamente simplistas; borra las diferencias regionales y sectoriales al interior de las sociedades nacionales⁴⁴ y se convierte en una especie de *hit parade* que termina por servir exclusivamente para propósitos políticos.

⁴¹ No importa que, incluso desde algunas sedes nacionales de Transparencia Internacional, se hayan expresado críticas severas a la metodología del índice de percepciones de corrupción (Weber, en prensa) el fenómeno mediático dominante es la tabla de posiciones que se publica periódicamente. Y es ese fenómeno lo que estoy tratando de destacar.

⁴² Véase en particular el ensayo de Lipset y Salman Lenz en ese volumen.

⁴³ A este respecto, es importante reconocer el esfuerzo del equipo que dirige Daniel Kaufmann en el Instituto del Banco Mundial, en el sentido de mostrar las limitaciones de los indicadores que han construido después de casi una década de investigación. Véase, por ejemplo, Kaufmann, et. al. 2005).

⁴⁴ Para cualquiera que esté familiarizado con el funcionamiento de la administración pública en México es evidente que hay una diferencia abismal en la incidencia de la corrupción a diferentes niveles - nacional, regional y local. Resulta sumamente extraño que cada país tenga *su* (una) calificación.

Obviamente, existe entre nosotros la tentación de caer en una reacción puramente defensiva y, peor aún, nacionalista. Oponer a las descalificaciones provenientes del mundo angloparlante, la fuerza de nuestra identidad cultural es un expediente conocido – en eso consistía nada menos que la reacción vasconcelista. Fue así como muchos reaccionaron este mismo año a la acusación proveniente de los Estados Unidos de América de que *Memín Pinguín* era un arquetipo racista⁴⁵, lo que alimentó un sentimiento autocomplaciente y terminó por ocultar el racismo realmente existente entre nosotros. Por fortuna, existe una nueva generación de científicos sociales que pueden proponerse explorar las dimensiones culturales de la corrupción, dialogando con los debates teóricos de la sociología y la antropología contemporáneas, y que incluso pueden hacerlo sin negar sus propia identidad cultural.⁴⁶

Nada de lo hasta aquí expuesto tiende a negar toda relevancia a los ejercicios de tipo cuantitativo. De hecho en el siguiente apartado volveré a señalar la necesidad de contar con indicadores. Aquí me he limitado a argumentar que las condiciones actuales de la discusión global sobre la corrupción nos obligan a desarrollar investigación cualitativa de alta calidad. Para producir una imagen más verosímil que la del nuevo sentido común, no bastará con apelar a “lo mejor de nuestra historia”, tenemos que emprender un tipo investigación más ambiciosa, que nos permita utilizar todas las herramientas teóricas y metodológicas a nuestro alcance para comprender ese complejo conjunto de fenómenos sociales que solemos englobar con la palabra corrupción. Si hace diez años el argumento de Gilberto Jiménez sobre los obstáculos de la sociología que mencionamos en la introducción de este ensayo, era guiado por la mera curiosidad, hoy ese mismo argumento se fortalece por la fuerza emergente de nuevas formas de producción y de circulación del conocimiento dentro de las cuales podemos elegir entre limitarnos a diseñar y aplicar indicadores o hacernos cargo de un programa fuerte de investigación social para la interpretación del fenómeno.

Seguramente, esta discusión tendrá que hacernos volver sobre los pasos de Durkheim (para recuperar el concepto de anomia) o los de Merton (para reconsiderar la tensión entre metas y medios), así como la evolución del pensamiento criminológico, para mencionar solamente algunas de las vertientes del pensamiento social. Pero así como esos serán momentos ineludibles del proceso de investigación, también lo tiene que ser el tomar en serio las manifestaciones culturales concretas de nuestro mundo burocrático, a las que me he referido en este apartado. En la investigación cualitativa hay que reconstruir las condiciones sociales donde se procesa la cuestión de la corrupción. Con todo y lo marginal que pueda parecer, el mundo del Tlacuache Garizurieta es un objeto de investigación que tiene que ser reconstruido, muy a pesar de que la creencia dominante que parece decimos que “vivir fuera de los indicadores es vivir en el error”.

Reflexiones finales

⁴⁵ En julio de 2005 el Servicio Postal Mexicano publicó una serie de timbres con la imagen del conocido personaje de una tira cómica mexicana; el niño negro que sería un equivalente mexicano de Daniel el Travieso. No tardó en aparecer la protesta de los líderes afroamericanos en los E.U.A. exigiendo el retiro de la edición. Previsiblemente, el orgullo nacionalista de que ese no era un arquetipo racista floreció durante semanas en la prensa nacional. Es posible que el incidente no se hubiese producido si, semanas antes, el Presidente Fox no hubiese dicho que en los E.U.A. los mexicanos aceptan empleos que “ni siguiera los negros” están dispuestos a aceptar, pero eso es harina de otro costal.

⁴⁶ No deja de ser interesante observar que, en la construcción de la sociología cultural de los últimos años, uno de sus expositores más conocidos, Jeffrey Alexander, reivindica la necesidad de hacer explícita la identidad y los sentimientos del analista, como paso previo para el estudio de las claves de la cultura que se analiza, sin que ello implique algún tipo de arrogancia nacionalista (Alexander, 2000, 234).

Gran parte de lo dicho hasta aquí pareciera descalificar por completo los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones que se han obtenido como resultado de este proyecto. Sin embargo, mi intención no ha sido esa sino la de destacar dos cuestiones, la diferencia entre los usos de los indicadores en el debate público y en la investigación académica, y la tensión entre la investigación cuantitativa y la cualitativa en este campo.

Vistos desde la agenda de los asuntos públicos, los indicadores son útiles porque iluminan una cuestión sobre la que no existía anteriormente más que información dispersa – unas toallas por aquí, unos colchones más allá. Hoy podemos observar algunos aspectos de las adquisiciones de gran parte del gobierno federal mexicano a la luz de información relativamente confiable. Si bien es cierto que la información disponible no permite la integración de indicadores en algunos temas cruciales (como los precios que se pagan por ciertos bienes de consumo generalizado en la administración pública, los tiempos de pago a los proveedores, entre otros) lo cual constituye de por sí un hallazgo relevante, lo cierto es que cuando se exponen los datos frente a expertos especializados en el tema, surge un tipo de discusión muy distinto (y más elaborado) que el que se tiene cuando no se cuenta con esos datos. Y la pregunta fundamental de la conversación es ¿cómo explicar las diferencias que se observan entre entidades y dependencias gubernamentales en diversos aspectos de sus adquisiciones?

Pero la conversación es muy distinta cuando se trata de ciudadanos preocupados por los problemas sociales (la corrupción, la transparencia, la eficiencia en el gobierno) que cuando se trata de académicos preocupados por problemas sociológicos - es decir por comprender el mundo de lo social desde una disciplina científica y con relativa autonomía respecto de las agendas públicas.

De todas las diferencias entre la agenda científica y la agenda de las políticas basta con señalar una para darnos cuenta de que se trata de senderos que pueden cruzarse ocasionalmente pero que por lo general no siguen los mismos rumbos y, sobre todo, los mismos tiempos. Todo indicador social, pero sobre todo los que llevan implícita una carga valorativa (como estos que registran nada menos que *buenas* prácticas) conlleva algún grado de ambigüedad y de incertidumbre; puede ser interpretado de tantas maneras, que no faltará quien se confunda. La agenda académica tiene que hacerse cargo de dicha ambigüedad y puede hacerlo en forma indefinida. En la agenda política, en cambio, no es posible detenerse a desentrañar todas las dudas que surgen con un nuevo dato. Ahí no se puede esperar a que alguna ciencia produzca una verdad definitiva. Primero, porque ella no llegará nunca; segundo, porque la política está sujeta a demandas sociales que no pueden esperar a que algún rey sabio termine de procesar la creciente complejidad de la información que produce la sociedad. Si el estado tiene que reducir la complejidad del mundo social, sus operadores tienen que aceptar la incertidumbre de la información que él mismo genera. Si los académicos viven de explorar la complejidad, los servidores públicos (y en general quienes participan en la esfera pública) tienen que ofrecer soluciones moralmente aceptables en un diálogo público que reduzca esa complejidad.

Pero con todo y sus limitaciones, los indicadores de buenas prácticas contribuyen a mejorar nuestro conocimiento de lo que ocurre en el gobierno. Sobre todo, su aplicación a través del tiempo permitiría a los participantes en el debate a concentrar su atención en ciertos aspectos previamente definidos: siempre será una buena noticia saber que, de un año a otro, hay más transparencia en las adquisiciones, que los bienes adquiridos se pagan más rápido, que el gobierno paga menos por ellos, que un mayor número de las compras se programaron con anticipación o que se dieron a conocer sus condiciones a los potenciales oferentes, que los

usuarios de lo adquirido están más satisfechos, etcétera. Lo anterior significa, por cierto, que el mejor uso de los indicadores no es la comparación de unas dependencias con otras (como nos propusimos con la idea original del ranking), sino la comparación de las dependencias consigo mismas a través del tiempo.

Volviendo a nuestros indicadores, los únicos “realmente existentes”, su problema radica mucho más en la falta de información que en sus debilidades metodológicas. Incluso cuando se llegue a contar con información más completa (como la que la propia ley ordena que las dependencias integren), los indicadores resultantes también serán sujetos a múltiples interpretaciones. He insistido en que lo importante de los indicadores en el debate público es que son portadores de preguntas. Preguntas cuyo significado es muy distinto al de las preguntas de los investigadores, porque son formas de pedir cuentas a los responsables de hacer las compras del gobierno. Esas preguntas sirven para orientar y afinar la discusión pública. Aunque la adopción de indicadores como criterios de evaluación tiene sus propios riesgos⁴⁷, es evidente que las ventajas de contar con ellos sobrepasan a sus riesgos.

Si en el campo de las políticas los indicadores tienen limitaciones que hay que aceptar, en el campo académico esas limitaciones son el punto de partida para formular preguntas. En este caso, las preguntas han surgido de la interacción con servidores públicos en el proceso mismo de construcción de los indicadores - aunque también es cierto que son resultado de opciones teóricas previamente asumidas. Como se puede apreciar en el tercer apartado de este ensayo, nos hemos movido, quizá demasiado rápidamente, desde el trabajo cuantitativo hacia el problema de la cultura. Y hemos sugerido que en ese terreno existen dos caminos particularmente interesantes por los que puede transitar la investigación sociológica en materia de corrupción. El primero de ellos se refiere a la recuperación del concepto de cultura jurídica proveniente de la sociología del derecho. El argumento a favor de esa perspectiva es que el problema de la corrupción se puede subsumir dentro del problema más general de la relación entre el orden jurídico y el orden social.

El segundo es la recuperación del debate más general en torno al huidizo concepto de cultura en el pensamiento contemporáneo. Las ideas que circulan a nuestro alrededor van en tantas direcciones que parece imposible sintetizar el asunto en una fórmula feliz. Me he conformado con plantear una sugerencia específica, que es la reconstrucción del universo simbólico de los servidores públicos, no sólo para conocer el conjunto de representaciones a las que pueden recurrir para encontrar coherencia en un mundo tan extraño, sino también para conocer las relaciones sociales (que son siempre relaciones de poder) en las que están inmersos. No importa si para ello se utiliza la teoría de redes u otra, lo importante es establecer un vínculo con la antropología política.⁴⁸ De no intentar ese vínculo, así como del otro que nos acerca a la sociología jurídica, estaremos abriendo un espacio más en el ya de por sí fragmentado mundo de la investigación social.

⁴⁷ Vale la pena insistir en que el riesgo mayor de la adopción de cualquier indicador es que oriente a los actores a cumplir con metas cuantitativas para obtener altas calificaciones, desviándose de las metas propias de la función, cosa que ya ocurrió en diversos contextos, desde la política académica (que ha llevado a los investigadores a producir más pero no necesariamente mejor) hasta el Poder Judicial (donde la calidad de la jurisprudencia ha disminuido desde que el trabajo de jueces y magistrados se evalúa a partir del número de tesis formuladas).

⁴⁸ Ello incluye desde la investigación “micro” de carácter etnográfico, hasta la reflexión histórica de gran aliento, como la que ha propuesto Claudio Lomnitz para entender el lugar de la corrupción en el orden político (Lomnitz, 2000).

Queda pendiente el establecimiento de una relación clara entre los indicadores y la investigación cualitativa. Apenas puedo decir que, en el transcurso de la investigación, aparecieron cuestiones que tuvimos que dejar a un lado mientras el imperativo dominante era la construcción de indicadores. Pero argumentar en favor de un análisis cualitativo de la corrupción no equivale a afirmar que los indicadores no sirven de nada. De hecho, existen muy buenas razones para hacer un esfuerzo por tratar de vincularlos con los análisis de tipo cualitativo. Quizá la más importante es que muchas de las preguntas que movilizan a la investigación en el tema de la corrupción tienen un carácter intrínsecamente cuantitativo: ¿Hay *más* (o *menos*) corrupción en unos contextos que en otros? ¿Hay *más* (o *menos*) corrupción en ciertos contextos (la obra pública, los procesos judiciales) ahora que hace medio siglo?⁴⁹ Aunque sea ridículo intentar respuestas “exactas”, el carácter cuantitativo de las preguntas es innegable. La paradoja consiste en que, si bien no se puede medir la corrupción, decir que es imposible construir referentes cuantitativos equivale a sostener que las preguntas arriba indicadas son imposibles de ser respondidas.

Volvamos a Friederich Katz para ilustrar lo anterior. En su estudio sobre la corrupción en tiempos de la revolución mexicana él tuvo que confiar mucho en sus fuentes (y nosotros en el manejo que él hace de las mismas) para afirmar, por ejemplo, que entre los carrancistas había *más* corrupción que entre los zapatistas. Tratándose de épocas pasadas, que ya no podemos investigar sino a través de fuentes históricas muy limitadas en el aspecto cuantitativo, sería necio pedir al autor la prueba de algún “indicador”. Pero para el estudio de la situación actual, así como para su seguimiento a través del tiempo, con todas las técnicas de investigación que están a nuestro alcance, no podemos negar que nuestro conocimiento sobre la incidencia de la corrupción (o sea, sobre su “tamaño”, por burdo que parezca) puede ser algo mejor que el que se puede producir con fuentes históricas.

Visto así, no parece tan difícil recuperar la vinculación entre la agenda académica y la de las políticas públicas. Reconocer que ellas nos llevan por diferentes caminos no implica negar que puedan existir algunas confluencias. De hecho, nada impide que ciertos indicadores sean útiles en ambos campos. El reconocimiento de la diferencia no implica la total desconexión entre ambos campos. Si sabemos reconocer las limitaciones de la información disponible, la construcción de nuevos indicadores será una tarea importante, ya que, entre más indicadores tengamos, mejor será nuestra capacidad de responder a las preguntas básicas que acabo de señalar. Por cierto, es posible que los indicadores de percepciones terminen teniendo la misma credibilidad que los datos “duros”. Obviamente, se requiere un uso inteligente de las diferentes fuentes de información para generar respuestas sensatas y no hay una receta universal que nos indique cuál será la mejor combinación, ni en la academia ni en el espacio de lo político.⁵⁰

Finalmente, es importante reconocer que cualquier investigación sobre la corrupción opera, ella misma, en un contexto cultural específico, y ello importa en la medida que trate de diferenciarse del sentido común dominante. Como he tratado de mostrar en este ensayo, el sentido común que hoy en día rodea a los estudios sobre corrupción, está caracterizado por la estigmatización que producen los indicadores sobre las naciones, las cuales son *enlistadas* en un espectáculo global

⁴⁹ ¿Hay más corrupción en los tribunales civiles que en los penales? ¿en los servicios de salud que en los de educación? ¿En las universidades públicas o en las privadas? ¿en los partidos políticos o en las organizaciones civiles?

⁵⁰ Al menos en la discusión mexicana, ni siquiera hemos agotado el catálogo de indicadores que podrían diseñarse para el estudio de la corrupción.

que, a su vez, se convierte en referente ineludible del debate. La tentación de una reacción nacionalista de carácter defensivo estará siempre presente. Sólo con una investigación de alta calidad, cuyo afán cosmopolita no niegue la condición nacional de la que surge, podrán las ciencias sociales hacer la contribución específica de la que son capaces.

Bibliografía

Alexander, Jeffrey y Philip Smith. 1993. "The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies" en *Theory and Society* 22.

Alexander, Jeffrey. 2000. *Sociología Cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. México: FLACSO/Anthropos.

Archer, Margaret. 1997. *Cultura y teoría social*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Cortés, Fernando. s/f. *Algunos aspectos de la controversia entre la investigación cualitativa e investigación cuantitativa*. Mimeo. El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos.

Douglas, Mary. 1994. *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*. Londres: Routledge.

Douglas, Mary. 2004. "Traditional Culture - Let's Hear No More About It" en Rao, Vijayendra y Michael Walton (compiladores) *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.

Escalante, Fernando. (Coordinador) 2004. *Otro sueño americano. En torno a ¿Quiénes somos? De Samuel P. Huntington*. México: Paidós.

Escalante, Fernando. 2004. *Estampas de Liliput. Bosquejos para una sociología de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Esteinou, Rosario y Magdalena Barrios (Coordinadoras). 2005. *Análisis del cambio cultural*. México: Ciesas.

Friedman, Lawrence. 1994. "Is there a Modern Legal Culture?" en *Ratio Juris*, 117.

Giménez, Gilberto. 1994. "Obstáculos para el progreso de la razón sociológica en México", en Leal y Fernández, Juan Felipe, Alfredo Andrade Carreño, Adriana Munguía Lores y Amelia Coria Farfán (Coordinadores). *La sociología contemporánea en México: perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Granovetter, Mark. 2004. *The Social Construction of Corruption*. Documento presentado en el seminario "The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism: Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber's The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism", October 8-9th, Universidad de Cornell.

Habermas, Jurgen. 1991. "Derecho y Moral (Dos lecciones)" en David Sobrevilla, (compilador y traductor) *El derecho, la política y la ética*. México: UNAM – Siglo Veintiuno Editores.

Habermas, Jurgen. 1998. *Between Facts and Norms*. Traducción del alemán de William Rehg. Cambridge: The MIT Press.

Harrison, Lawrence y Samuel Huntington (compiladores). 2000. *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*. Nueva Cork: Basic Books.

Johnston, Michael y Kpundeh J. Sahr . 2002. *The Measurement Problem: A Focus on*

Governance. Mimeo.

Katz, Friederich. 2000. "La corrupción y la Revolución mexicana", en Lomnitz, Claudio (coordinador) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Ciesas/Miguel Angel Porrúa.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1006 – 2004*. Washington: The World Bank.

Latour, Bruno. 2002. *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. París: La Découverte (Armillaire).

Lipset, Seymour Martin y Gabriel Salman Lenz. "Corruption, cultura and Markets" en Harrison, Lawrence y Samuel Huntington (compiladores). 2000. *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*. Nueva Cork: Basic Books.

Lomnitz, Larissa A. 1971. "Reciprocity of Favors in the Urban Middle Class of Chile". Pp. 93-106 en George Dalton, editor, *Studies in Economic Anthropology*, American Anthropological Association [hay traducción al español en Lomnitz, 1998].

Lomnitz, Larissa A. 1988. "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model". *American Anthropologist*, NS vol 90(1): 42-55 [hay traducción al español en Lomnitz, 1998 v. *infra*].

Lomnitz, Larissa A. 1998. *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. México: Flacso/Miguel Angel Porrúa.

Lomnitz, Claudio (coordinador). 2000. *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Ciesas/Miguel Angel Porrúa.

Lomnitz, Claudio. 2000. "Ritual, rumor y corrupción en la conformación de los 'sentimientos de la nación'" en Lomnitz (coordinador). 2000, v. *supra*.

Luhmann, Niklas. 2001 [1969] *La légitimation par la procédure*. Traducción de Lukas K. Soseo y Stephan Bouchard. Ville de Québec: Université Laval/Cerf.

Mathews, Andrew S. 2003. "Suppressing Fire and Memory: Environmental Degradation and Political Restoration in the Sierra Juarez of Oaxaca, 1887-2001," *Environmental History* January. (Consultado en <<http://www.historycooperative.org/journals/eh/8.1/mathews.html>> el 11 de Octubre de 2005).

Nelken, David. 2004. "Using the concept of legal culture" en *Australian Journal of Legal Philosophy* 29: 1-28.

Putnam, Robert D. con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.

Rao, Vijayendra y Michael Walton (coordinadores) 2004. *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.

Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spillman, Lyn (Coordinadora). 2000. *Cultural Sociology*. Oxford: Blackwel.

Tarrés, Ma. Luisa. 2001. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la*

investigación social. México: El Colegio de México/FLACSO/Miguel Angel Porrúa.

Steinmetz, George (coordinador). 1999. *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Corneell University Press.

Teubner, Gunther. 1992. “Regulatory Law: Chronicle of a Death Foretold” en *Social & Legal Studies*, Vol. 1, N°. 4, pp. 451-475.

Varela, Roberto. 2005. *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*. México: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.

Weber, Claudio. 2004. “Naturalezas muertas. Percepciones de corrupción contra otros indicadores” en Azuela, Antonio (coordinador) *La corrupción en el continente americano. Diez miradas*. México: UNAM (en prensa).

ANEXOS

Anexo 1: Relación de entidades y dependencias estudiadas.

Siglas	Entidad
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNA	Comisión Nacional del Agua
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Anexo 2. Descripción de los Capítulos de Gasto en los que se Concentra el Estudio

Capítulo 2000

Materiales y Suministros. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición en toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público. Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y, en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de los programas públicos que deban registrarse en el activo circulante de las dependencias y entidades. Incluye las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías diversas para su comercialización en tiendas del Sector Público.

Capítulo 3000

Servicios Generales. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico convencional y de telefonía celular, de energía eléctrica, agua, de telecomunicaciones, y conducción de señales analógicas y digitales; contrataciones integrales de servicios básicos; arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; servicios comercial, bancario, financiero, contratación de servicios con terceros y gastos inherentes; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; y servicios de impresión, publicación, difusión, información y comunicación social, entre otros. En este capítulo se incluyen los gastos que realicen los servidores públicos por servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas; los servicios integrales en pasajes y viáticos a nivel nacional o internacional y los gastos de servidores públicos de mando en el ejercicio de sus funciones; las erogaciones por concepto de responsabilidades o pérdidas del erario federal, conforme a las disposiciones aplicables en la materia; así como las asignaciones para cubrir pagos por participaciones en órganos de gobierno.

Capítulo 5000

Bienes muebles e inmuebles. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles incluidos los contratos mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran. Excluye las instalaciones previstas en la partida 6105 Instalaciones y obras de construcción especializada.

Anexo 3: Relación de indicadores originales de la propuesta GEA

Rubro	Indicadores
Eficiencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad del Programa Anual de Adquisiciones 2. Variación en el gasto programado, modificado y ejercido 3. Estructura de las adquisiciones según tipo de licitación 4. Tipo de bienes o servicio con mayor recurrencia de adjudicación directa 5. Participación de otras áreas internas y externas en bases de licitación. 6. Licitaciones vía Compranet 7. Nivel de adquisiciones vía fondo revolvente 8. Estudios y autorizaciones previas al ejercicio 9. Cumplimiento del calendario trimestral de adquisiciones 10. Acumulación de procesos en el último trimestre 11. Cumplimiento de fechas de los diversos procesos de adquisiciones 12. Tiempo promedio de duración de las licitaciones 13. Retrasos en los pagos conforme a fechas de contrato: porcentaje y tiempo 14. Realización o no de investigación de mercado 15. Percepciones de los proveedores (de cada una de las entidades) 16. Diseño y aplicación de medidas correctivas. 17. Nivel de conocimiento de la Ley de Adquisiciones (LAAS) 18. Conocimiento o no de las reformas a la LAAS. 19. Impacto de los lineamientos internos en los procesos.

Rubro	Indicadores
Eficacia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de metas del programa: gasto de adquisiciones. 2. Variación en el gasto inicial y el modificado 3. Grado de cumplimiento del calendario trimestral de adquisiciones 4. Adquisiciones entregadas a tiempo en porcentaje sobre el total. 5. Tiempo promedio de los retrasos en la entrega 6. Comparación costos unitarios por bienes de especificaciones comunes, entre entidades 7. Comparación con precios de mercado. Porcentaje de licitaciones con sobre precio 8. Nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a: a) oportunidad; b) utilidad c) calidad; d) precio 9. Porcentaje de subejercicio por trimestre y por capítulo. 10. Satisfacción de los proveedores con los procesos de adquisiciones 11. Número de recursos de inconformidad por tipo de bien (o capítulo); % con respecto al total.
Rubro	Indicador
Transparencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura de las adquisiciones según tipo de licitación 2. Tipo de bienes o servicio con mayor recurrencia de adjudicación directa. 3. Participación de otras áreas internas y externas en la formulación de las bases de licitación. 4. Licitaciones vía Compranet. 5. Nivel de adquisiciones vía fondo revolvente 6. Otorgamiento de anticipos: recurrencia y porcentajes 7. Realización o no de investigación de mercado 8. Comparación con precios de mercado. Porcentaje de licitaciones con sobre precio 9. Opinión general sobre el proceso de adquisiciones 10. Percepciones de los proveedores (de cada una de las entidades) 11. Nivel de aceptación de la cultura de la transparencia y legalidad 12. Elaboración de informes y reportes de resultados 13. Mecanismos de difusión e información al público en general.

N°	Indicador
Legalidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aplicación de sanciones a proveedores y monto de multas cobradas. 2. Comparación costos unitarios por bienes de especificaciones comunes, entre entidades 3. Realización o no de investigación de mercado 4. Comparación con precios de mercado. 5. Opinión general sobre el proceso de adquisiciones en su entidad. 6. Número de recursos de inconformidad 7. Recursos de inconformidad que no procedieron 8. Diseño y aplicación de medidas correctivas. 9. Nivel de conocimiento de la Ley de Adquisiciones. 10. Congruencia de lineamientos internos de adquisiciones con la LAAS 11. Diseño y aplicación de medidas correctivas. 12. Nivel de conocimiento de la Ley de Adquisiciones 13. Congruencia de lineamientos internos de adquisiciones con la LAAS

Anexo 4: Formatos de información y manual para su llenado

PAASP01 Presupuesto de adquisiciones por capítulo y concepto de gasto 2002

Presupuesto (miles de pesos)				
Clave Capítulo y Concepto de Gasto	Denominación Capítulo y Concepto de Gasto			
		Original	Modificado	Ejercido
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS			
2100	MATERIALES Y ÚTILES DE ADMINISTRACIÓN Y DER LA ENSEÑANZA			
2200	PRODUCTOS ALIMENTICIOS			
2300	HERRAMIENTAS, REFACCIONES Y ACCESORIOS			
2400	MATERIALES Y ARTÍCULOS DE CONSTRUCCIÓN			
2500	MATERIAS PRIMAS DE PRODUCCIÓN, PRODUCTOS QUÍMICOS, FARMACÉUTICOS Y DE LABORATORIO			
2600	COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS			
2700	VESTUARIO, BLANCOS, PRENDAS DE PROTECCIÓN PERSONAL Y ARTÍCULOS DEPORTIVOS			
2800	MATERIALES, SUMINISTROS Y PRENDAS DE PROTECCIÓN PARA SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL			
2900	MERCANCIAS DIVERSAS			
3000	SERVICIOS GENERALES			
3100	SERVICIOS BASICOS			
3200	SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO			
3300	SERVICIOS DE ASESORÍA, CONSULTORÍA, INFOMRÁTICOS, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES			
3400	SERVICIOS COMERCIAL, BANCARIO, FINANCIERO, SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS CON TERCEROS			
3500	SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN			
3600	SERVICIOS IMPRESIÓN, GRABADO, PUBLICACIÓN, DIFUSIÓN E INFORMACIÓN			
3700	SERVICIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD			
3800	SERVICIOS OFICIALES			
3900	PERDIDAS DEL ERARIO Y GASTOS POR CONCEPTO DE RESPONSABILIDADES			
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES			
5100	MOBILIARIO Y EQUIPO DE ADMINISTRACIÓN			
5200	MAQUINARIA Y EQUIPO AGROPECUARIO, INDUSTRIAL, DE COMUNICACIONES Y DE USO INFORMÁTICO			
5300	VEHÍCULOS Y EQUIPO DE TRANSPORTE			
5400	EQUIPO E INSTRUMENTAL MÉDICO Y DE LABORATORIO			
5500	HERRAMIENTAS Y REFACCIONES			
5600	ANIMALES DE TRABAJO Y REPRODUCCIÓN			
5700	BIENES INMUEBLES			
5800	MAQUINARIA Y EQUIPO DE DEFENSA Y SEGURIDAD PÚBLICA			
5900	OTROS BIENES MUEBLES E INMUEBLES			
	Total			

Instructivo PAASP01

Clave Capítulo y Concepto de Gasto

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Denominación Capítulo y Concepto de Gasto

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Presupuesto Original

–Anotar a nivel de capítulo y concepto de gasto el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados y comunicado por la SHCP para el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Modificado

–Anotar a nivel de capítulo y concepto de gasto el presupuesto modificado autorizado por la SHCP como resultado de adecuaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Ejercido

–Anotar a nivel de capítulo y concepto de gasto el presupuesto ejercido autorizado por la SHCP para el cierre del ejercicio fiscal 2002

Nota: Describir en anexo al formato, notas por **capítulo de gasto** explicando las razones de tipo programático, presupuestal, normativas y otras, de las variaciones entre los presupuestos original, modificado y ejercido para el ejercicio fiscal 2002.

PAASP02 Presupuesto de adquisiciones por capítulo y concepto de gasto 2002

Clave Capítulo y Concepto de Gasto	Denominación Capítulo y Concepto de Gasto	Presupuesto (miles de pesos)			
		Original	Modificado	Ejercido	
				Total	Fondo revolvente
2101	MATERIALES Y ÚTILES PARA OFICINA				
2106	MATERIALES Y ÚTILES PARA PROCESAMIENTO EN EQUIPOS Y BIENES INFORMÁTICOS				
2302	REFACCIONES Y ACCESORIOS PARA EQUIPO DE CÓMPUTO				
3306	SERVICIOS DE INFORMÁTICA				
3404	SEGUROS DE BIENES PATRIMONIALES				
3811	PASAJES NACIONALES PARA SERVIDORES PÚBLICOS				
3813	PASAJES INTERNACIONALES PARA SERVIDORES PÚBLICOS				
5101	MOBILIARIO DE ADMINISTRACIÓN				
5206	BIENES INFORMÁTICOS				
5305	VEHÍCULOS Y EQUIPO TERRESTRES, DESTINADOS A SERVIDORES PÚBLICOS				
OTRAS:					
	Total				

Instructivo PAASP02

Clave de Partida Gasto Seleccionada

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Denominación Partida de Gasto Seleccionada

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Presupuesto Original

–Anotar por partida de gasto seleccionada, el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados y comunicado por la SHCP para el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Modificado

–Anotar por partida de gasto seleccionada, el presupuesto modificado autorizado por la SHCP como resultado de adecuaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Ejercido Total

–Anotar por partida de gasto seleccionada, el presupuesto ejercido total autorizado por la SHCP para el cierre del ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Ejercido Vía Fondo Revolvente

–Anotar por partida de gasto seleccionada, el presupuesto ejercido total, como resultado de la aplicación del fondo revolvente durante el ejercicio fiscal 2002.

Nota. En caso de considerar necesario otras partidas seleccionadas, indicar clave, denominación, presupuesto original, modificado y ejercido, así como la explicación de las variaciones, en su caso.

PAASP03 ESTRUCTURA DEL GASTO POR TIPO DE LICITACIÓN 2002

Clave Capitulo y Concepto de Gasto	Monto Total Ejercido*	Número de Licitaciones	ART. 1 LAASP		ART. 28 LAASP		ART. 41 LAASP				ART. 42 LAASP			
							Adj. Directa		Invitación a tres		Adj. Directa		Invitación a tres	
			Num	Monto*	Num	Monto*	Num	Monto*	Num	Monto*	Num	Monto*	Num	Monto*
2000														
2100														
2200														
2300														
2400														
2500														
2600														
2700														
2800														
2900														
3000														
3100														
3200														
3300														
3400														
3500														
3600														
3700														
3800														
3900														
5000														
5100														
5200														
5300														
5400														
5500														
5600														
5700														
5800														
5900														
Total														

Instructivo PAASP03

Clave Capítulo y Concepto de Gasto

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Monto Total Ejercido

–Anotar el monto total ejercido para cada clave de capítulo y concepto de gasto, autorizados por la SHCP para el cierre del ejercicio fiscal 2002.

Número de Licitaciones

–Anotar el número total de licitaciones realizadas en el ejercicio fiscal 2002, para cada capítulo y concepto de gasto.

ART. 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)

–Anotar el número de licitaciones realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 1 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

ART. 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)

–Anotar el número de licitaciones públicas nacionales e internacionales realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 28 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

ART. 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)

–Anotar el número de licitaciones (adjudicación directa y por invitación a cuando menos 3 personas) realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 41 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

ART. 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)

–Anotar el número de licitaciones (adjudicación directa y por invitación a cuando menos 3 personas) realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 42 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

PAASP04 ESTRUCTURA DEL GASTO EN BIENES Y SERVICIOS SELECCIONADOS POR TIPO DE LICITACIÓN 2002

Clave Partida de Gasto Seleccionada	Monto Total Ejercido*	Número de Licitaciones	ART. 1 LAASP		ART. 28 LAASP		ART. 41 LAASP				ART. 42 LAASP			
			Num	Monto*	Num	Monto*	Adj. Directa		Invitación a tres		Adj. Directa		Invitación a tres	
							Num	Monto*	Num	Monto*	Num	Monto*	Num	Monto*
2101														
2106														
2302														
3306														
3404														
3811														
3813														
5101														
5206														
5305														
Otras:														
Total														

Instructivo PAASP04

Clave de Partida de Gasto Seleccionada

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Monto Total Ejercido

–Anotar el monto total ejercido para cada clave de las partidas de gasto seleccionadas, autorizado por la SHCP para el cierre del ejercicio fiscal 2002.

Número de Licitaciones

–Anotar el número total de licitaciones realizadas en el ejercicio fiscal 2002 para cada partida de gasto seleccionada.

ART. 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)–Anotar el número de licitaciones realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 1 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

ART. 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)–Anotar el número de licitaciones públicas nacionales e internacionales realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 28 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

ART. 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)–Anotar el número de licitaciones (adjudicación directa y por invitación a cuando menos 3 personas) realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 41 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

ART. 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP)–Anotar el número de licitaciones (adjudicación directa y por invitación a cuando menos 3 personas) realizadas con fundamento en lo establecido en el artículo 42 de la Ley y el monto ejercido en las mismas.

Nota. En caso de considerar necesario otras partidas seleccionadas, indicar clave, monto total, número de licitaciones, según el artículo que corresponda de la LAASP

PAASP05 TIEMPOS DE PAGO Y DE ENTREGA DE LOS BIENES Y SERVICIOS

TIPO DE LICITACIÓN	NÚMERO DE CONTRATOS	NÚMERO DE CONTRATOS CON ANTICIPO A PROVEEDORES	PROMEDIO DE DÍAS DE ATRASO EN EL PAGO A PROVEEDORES	PROMEDIO DE DÍAS DE ATRASO EN LA ENTREGA DE LOS BIENES Y SERVICIOS.
PÚBLICA				
INVITACIÓN A TRES				
ADJUDICACIÓN DIRECTA				
TOTAL				

Instructivo PAASP05

Tipo de licitación.

–Indicar el tipo de licitación realizada: pública, adjudicación directa, e invitación a tres personas.

Número de contratos.

–Anotar para cada tipo de licitación, el número total de contratos formalizados en el ejercicio fiscal 2002.

Número de contratos con anticipo

–Anotar el número total de contratos, en los que de acuerdo a la normatividad se establecieron anticipos a proveedores.

Promedio de días de atraso en el pago a proveedores

–Anotar el promedio en número de días hábiles de atraso en el pago a proveedores, con respecto a la fecha establecida.

Promedio de días de atraso en la entrega de bienes y servicios

–Anotar el promedio en número de días hábiles de atraso en la entrega de los bienes y servicios por parte de los proveedores, con respecto a la fecha establecida.

PAASP06 PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE ADQUISICIONES 2002

Capítulo de Gasto	Tipo de licitación	Número de Licitaciones	Número de Licitaciones con estudio de mercado	PARTICIPACIÓN		Publicación en COMPRANET	Número de licitaciones con inconformidades procedentes	Número de licitaciones con procedimietno de reposición
				Áreas Internas	Áreas Externas			
2000	Pública							
	Invitación a tres							
	Adj. Directa							
3000	Pública							
	Invitación a tres							
	Adj. Directa							
5000	Pública							
	Invitación a tres							
	Adj. Directa							
TOTAL	Pública							
	Invitación a tres							
	Adj. Directa							

Instructivo PAASP06

Capítulo de Gasto

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Tipo de Licitación

–Corresponde a los tipos de licitación en el marco de la Ley: pública, invitación a tres personas y adjudicación directa.

Número de Licitaciones

–Anotar el número total de licitaciones según su tipo, para los capítulos 2000 – materiales y suministros, 3000 – servicios generales, 5000 – bienes muebles e inmuebles y el total de licitaciones realizadas durante el ejercicio fiscal 2002.

Número de Licitaciones con estudio de mercado

–Anotar el número total de licitaciones por tipo y capítulo de gasto, en las que se haya realizado previamente un estudio o investigación de mercado.

Participación Áreas Internas

–Anotar el número total de licitaciones por tipo y capítulo de gasto, en las que hayan participado una o más áreas internas, no administrativas.

Participación Áreas Externas

–Anotar el número total de licitaciones por tipo y capítulo de gasto, en las que hayan participado una o más áreas externas a la dependencia o entidad, sin incluir representantes de la Secretaría de la Función Pública, de otra dependencia o entidad del sector público. Es decir, órganos colegiados, transparencia mexicana, universidades, organismos no gubernamentales, etc.

Publicación en COMPRANET

–Anotar el número total de licitaciones por tipo y capítulo de gasto que se publicaron en el sistema COMPRANET de la Secretaría de la Función Pública durante el ejercicio fiscal 2002.

Número de Licitaciones con Inconformidades Procedentes

–Anotar el número total de licitaciones por tipo y capítulo de gasto, en las que se determinaron inconformidades procedentes.

Número de Licitaciones con Procedimiento de Reposición

–Anotar el número total de licitaciones por tipo y capítulo de gasto, en las que se llevo a cabo procedimiento de reposición.

PAASP07 GASTO POR CAPÍTULO Y TRIMESTRE 2002

Capítulo de Gasto	Presupuesto Original *				
	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Total
2000					
3000					
5000					
total					

Capítulo de Gasto	Presupuesto Modificado*				
	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Total
2000					
3000					
5000					
total					

Capítulo de Gasto	Presupuesto Ejercido*				
	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Total
2000					
3000					
5000					
total					

Instructivo PAASP07

Capítulo de Gasto

–De conformidad con el clasificador por objeto del gasto, vigente de la SHCP.

Presupuesto Original

–Anotar a nivel de capítulo de gasto y trimestre, el presupuesto original autorizado por la H. Cámara de Diputados y comunicado por la SHCP para el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Modificado

–Anotar a nivel de capítulo de gasto y trimestre, el presupuesto modificado autorizado por la SHCP como resultado de adecuaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal 2002.

Presupuesto Ejercido

–Anotar a nivel de capítulo de gasto y trimestre, el presupuesto ejercido autorizado por la SHCP para el cierre del ejercicio fiscal 2002

PAASP08 LICITACIONES POR TIPO Y TRIMESTRE

Tipo Periodo	Número de Operaciones por tipo y trimestre							
	Licitaciones Públicas		Invitación a tres presonas		Adjudicaciones Directas		Total	
	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas	Programadas	Realizadas
Primer trimestre								
Segundo trimestre								
Tercer trimestre								
Cuarto trimestre								
Total Anual								

Instructivo PAASP08

Licitaciones Públicas

–Anotar por cada trimestre el número total de licitaciones públicas programadas con base en el programa anual de adquisiciones, así como el total de licitaciones públicas realizadas trimestralmente durante el ejercicio fiscal 2002.

Invitación a Cuando Menos Tres Personas

–Anotar por cada trimestre el número total de invitaciones a cuando menos tres personas programadas con base en el programa anual de adquisiciones, así como el total de invitaciones a cuando menos tres personas realizadas trimestralmente durante el ejercicio fiscal 2002.

Adjudicaciones Directas

–Anotar por cada trimestre el número total de adjudicaciones directas programadas con base en el programa anual de adquisiciones, así como el total de adjudicaciones directas realizadas trimestralmente durante el ejercicio fiscal 2002.

Total de Licitaciones

–Anotar por cada trimestre el número total de licitaciones y adquisiciones programadas con base en el programa anual de adquisiciones, así como el total de licitaciones y adquisiciones realizadas trimestralmente durante el ejercicio fiscal 2002.

Instructivo PAASP09

Clave de Licitación

–Anotar para cada tipo de licitación, la(s) clave(s) de licitación asignadas por la dependencia o entidad

Clave del Contrato

–Anotar para cada licitación, la(s) clave(s) del contrato(s) con los que se formalizó la adjudicación de bien o servicio.

Clave CABMS

–Anotar para cada contrato, la clave del **Catalogo de Bienes Muebles y Servicios** (CABMS) que identifica los bienes adquiridos y/o servicios contratados.

Unidad de Medida

–Anotar la unidad de medida utilizada para medir los bienes y servicios adquiridos.

Descripción y Especificaciones

–Señalar la descripción del bien o servicio, detallando las características y especificaciones establecidas en las bases de licitación.

Cantidad Adquirida

–Anotar la cantidad total adquirida resultado de la licitación.

Costo Unitario

–Anotar el costo unitario del bien o servicio adquirido resultado de la licitación.

–Monto Total Pagado

–Anotar el monto total pagado resultado de la licitación.

–Cantidad Programada

–Anotar la cantidad programada del bien o servicio con base en el programa anual de adquisiciones.

–Monto Total Programado

–Anotar el monto total programado del bien o servicio con base en el programa anual de adquisiciones.

–**Nota:** Los bienes y servicios seleccionados corresponden a las partidas de gato siguientes: 2101, 2106, 2302, 3306, 3404, 3811, 3813, 5101, 5206, 5305.

Anexo 5: Reporte final de información disponible (septiembre de 2004)

La información recibida finalmente es la siguiente:

Eficiencia		No entregaron						
1.1.3	% de corrección del presupuesto (adecuación presueta)	Todas entregaron						
	% entre licitaciones: monto	Entre entidades						
		Publicas						
		Adj. Directa	SS					
		Invitación a tres						
	% entre licitaciones: número	Entre entidades	SS	PEMEX				
		Publicas						
		Adj. Directa						
		Invitación a tres						
1.2.2	% de gasto en licitaciones públicas por partida (monto)	CFE	SS					
	% de gasto en licitaciones públicas por partida (número)	CFE	PEMEX	SS				
1.2.3	% de licitaciones con escrutinio interno	CFE	PEMEX	SAGARPA	SAT	SS		
	% de licitaciones con escrutinio externo	CFE	PEMEX	SAGARPA	SAT	SE	SECTUR	SEGOB
							SEMARNAT	SS
								SSP
1.2.4	% de licitaciones publicadas en COMPRANET	Todas entregaron						
1.2.5	% de adquisiciones vía fondo revolvente	CFE	IMSS	SAT	SECTUR	SENER	SHCP	SER
								SS
1.3.1	Estudios y autorizaciones previas al ejercicio	Todas entregaron						
1.3.2	% de cumplimiento del programa de gasto en adquisiciones trimestral	IMSS	SENER	SHCP				
1.3.3	% de licitaciones en los primeros tres trimestres	PEMEX	SHCP	SS				
1.3.3	Acumulación de procesos en el último trimestre	CNA	PEMEX	SEGOB	SENER	SHCP	SS	SSP
1.3.6	% de reposición de procedimientos	CNA	IMSS	PEMEX	PGR	SAGARPA	SE	SEDESOL
							SEGOB	SEMARNAT
		SFP	SHCP	SRA	SS	SSP	STPS	
1.5.1	Retraso en los pagos conforme a fechas de contrato: porcentaje y tiempo	CNA	PEMEX	SEGOB	SENER	SHCP	SS	SSP
2.1.2	Realización de investigación de mercado	CFE	CNA	IMSS	PEMEX	SS	STPS	
5.2.2	Impacto de lineamientos internos en el PAAS	Todas entregaron						

Eficacia		No entregaron
1.1.2	% de cumplimiento del programa de gasto en adquisiciones	Todas entregaron
1.1.3	% de corrección del presupuesto (adecuación presuestal)	Todas entregaron
1.3.2	% de cumplimiento del programa de gasto en adquisiciones trimestral	IMSS SENER SHCP
1.4.1	Adquisiciones entregadas a destiempo en porcentaje sobre el total	CNA PEMEX SEGOB SENER SHCP SS SSP
1.4.2	Tiempo promedio en la entrega	CNA PEMEX SEGOB SENER SHCP SS SSP
2.3.1	% de cumplimiento del programa de gasto en adquisiciones por trimestre	IMSS SENER SHCP
3.2.1	Número de recursos de inconformidad por tipo de bien (o capítulo); % con respecto al total	Todas entregaron
3.2.3	Aplicación de medidas correctivas	Todas entregaron

Transparencia		No entregaron
	% licitaciones: monto	Entre entidades Publicas Adj. Directa Invitación a tres
	% licitaciones: número	Entre entidades Publicas Adj. Directa Invitación a tres
1.2.2	% de gasto en licitaciones públicas por partida (monto)	CFE SS
	% de gasto en licitaciones públicas por partida (número)	CFE PEMEX SS
1.2.3	% de licitaciones con escrutinio interno	CFE PEMEX SAGARPA SAT SS
	% de licitaciones con escrutinio externo	CFE PEMEX SAGARPA SAT SE SECTUR SEGOB SEMARNAT SS SSP
1.2.4	% de licitaciones publicadas en COMPRANET	Todas entregaron
1.2.5	% de adquisiciones vía fondo revolvente	CFE IMSS SAT SECTUR SENER SHCP SER SS
1.5.2	% de anticipos respecto al total de licitaciones	CNA PEMEX SEGOB SENER SHCP SS SSP
2.1.2	Realización de investigación de mercado	CFE CNA IMSS PEMEX SS STPS
5.1.1	Elaboración de informes y reportes de resultados	Todas entregaron

Legalidad		No entregaron									
1.3.6	% de reposición de procedimientos	CNA	IMSS	PEMEX	PGR	SAGARPA	SE	SEDESOL	SEGOB	SEMARNAT	SEP
		SFP	SHCP	SRA	SS	SSP	STPS				
2.1.2	Realización de investigación de mercado	CFE	CNA	IMSS	PEMEX	SS	STPS				
3.1.3	% de recursos de inconformidad que no procedieron	Todas entregaron									
3.2.2	% de recursos de inconformidad que terminaron en sanciones	Todas entregaron									
3.2.3	Aplicación de medidas correctivas	Todas entregaron									
5.2.1	Congruencia de lineamientos internos con la LAAS	Todas entregaron									

Anexo 6 :Depuración de los indicadores de buenas prácticas en materia de adquisiciones

Mayo – octubre 2004

1.1 Indicadores de Eficiencia

N°	Indicador	Vigencia	Razón no vigencia
1	Programa Anual de Adquisiciones	No	Aunque todas las entidades entregaron la información, los programas no corresponden a lo que se esperaba según lo dispuesto en la Ley ⁵¹ , por lo que no se les pudo calificar.
2	Variación en el gasto programado, modificado y ejercido	Sí	
3	Estructura de las adquisiciones según tipo de licitación	Sí	
4	Tipo de bienes o servicio con mayor recurrencia de adjudicación directa	Si (¿?)	Información difícil de cuantificar y de proporcionar por las entidades, considerando que además se utiliza fondo revolvente para este tipo de compras. En todo caso, ello muestra una deficiencia generalizada en los sistemas de control e integración institucional.
5	Participación de otras áreas internas y externas en bases de licitación.	No	No se dispuso de información al respecto.
6	Licitaciones vía Compranet	Sí	Este indicador se reubicó en el rubro de transparencia
7	Nivel de	No	Información difícil de proporcionar por las entidades,

⁵¹ En realidad, más que un verdadero programa, lo que las entidades y dependencias elaboran es una simple lista de los bienes que esperan adquirir durante el año, por lo que es imposible evaluar la calidad de la misma.

	adquisiciones vía fondo revolvente		considerando la flexibilidad en el manejo del fondo revolvente y la falta de sistemas de control e integración institucional.
8	Estudios y autorizaciones previas al ejercicio	No	Indicador que se propuso adicionalmente a los términos de referencia para determinar capacidad de planeación de las áreas. Se consideró que podría aplicar para las adjudicaciones directas, pero ellas presentan la situación señalada en el punto 4, <i>supra</i> .
9	Cumplimiento del calendario trimestral de adquisiciones	Sí	
10	Acumulación de procesos en el último trimestre	Sí	
11	Cumplimiento de fechas de los diversos procesos de adquisiciones.	No	Información difícil de proporcionar por las entidades, dado que representaba el análisis de cada contrato. Ello muestra una deficiencia generalizada en los sistemas de control e integración institucional.
12	Tiempo promedio de duración de las licitaciones	No	Indicador difícil de proporcionar por las entidades debido a que cada licitación presenta tiempos diferentes, más aun si ocurren inconformidades. Ello también muestra deficiencias en los sistemas de control e integración institucional.
13	Retrasos en los pagos conforme a fechas de contrato: porcentaje y tiempo	No	Información difícil de proporcionar por las entidades dado que representaba el análisis para cada contrato. (Deficiencias en los sistemas de control e integración institucional).
14	Realización o no de investigación de mercado	Sí	
15	Percepciones de los proveedores (de cada una de	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.

	las entidades)		
16	Diseño y aplicación de medidas correctivas.	No	Indicador que proporcionaría los órganos internos de control, con los cuales las entidades por razones naturales no establecieron comunicación
17	Nivel de conocimiento de la Ley de Adquisiciones	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
18	Conocimiento o no de las reformas a la LAAS.	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
19	Impacto de los lineamientos internos en los procesos: simplifica o complica.	No	Indicador de tipo documental que requiere un profundo análisis. Se observó inconsistencia en los lineamientos que cada entidad formula. En ocasiones las entidades rebasan en mucho el nivel de Ley o reglamento.

1.2 Indicadores de Eficacia

N°	Indicador	Vigencia	No vigencia
1	Cumplimiento de metas del programa: gasto de adquisiciones.	Sí	
2	Variación en el gasto inicial y el modificado	Sí	
3	Grado de cumplimiento del calendario trimestral de adquisiciones	Si	
4	Adquisiciones entregadas a tiempo en porcentaje sobre el total.	No	Información difícil de proporcionar por las entidades, pues necesitaba análisis a nivel de contrato. Un proceso de licitación puede contener hasta 200 contratos.
5	Tiempo promedio de los retrasos en la entrega	No	Información difícil de proporcionar por las entidades pues necesitaba análisis a nivel de contrato.
6	Comparación costos unitarios por bienes de especificaciones comunes, entre entidades	No	Información difícil de proporcionar por las entidades considerando que cada bien o producto tiene especificaciones diferentes, en peso, volumen, calidad y lugar de entrega. La SFP en el año 2002 intentó realizar este ejercicio con papelería, sin obtener resultados aprovechables (fuelle?).
7	Comparación con precios de mercado. Porcentaje de licitaciones con sobre precio.	No	Información difícil de proporcionar por las entidades considerando que cada bien o producto tiene especificaciones diferentes, en peso, volumen, calidad y lugar de entrega. La SFP en el año 2002 intentó realizar este ejercicio con papelería, sin obtener resultados aprovechables.
8	Opinión general sobre el proceso de adquisiciones en su entidad.	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
9	Nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a: a) oportunidad; b) utilidad c) calidad; d) precio	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.

10	Porcentaje de subejercicio por trimestre y por capítulo.	Sí	Se convirtió en el grado de cumplimiento trimestral de metas de gasto
11	Percepciones de los proveedores (de cada una de las entidades)	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
12	Número de recursos de inconformidad por tipo de bien (o capítulo); % con respecto al total	Sí	Únicamente porcentaje de licitaciones sin recurso de inconformidad o que terminaron en sanciones.

1.3 Indicadores de Transparencia

N°	Indicador	Vigencia	Razón no vigencia
1	Estructura de las adquisiciones según tipo de licitación	Sí	
2	Tipo de bienes o servicio con mayor recurrencia de adjudicación directa.	No	Información difícil de cuantificar y de proporcionar por las entidades, considerando que a demás se utiliza fondo revolvente para este tipo de compras.
3	Participación de otras áreas internas y externas en la formulación de las bases de licitación.	No	No se consiguió la información por no tener un sistema de control para registrarla.
4	Licitaciones vía Compranet.	Sí	
5	Nivel de adquisiciones vía fondo revolvente	No	Información difícil de proporcionar por las entidades, considerando la flexibilidad en el manejo del fondo revolvente y la falta de sistemas de control e integración institucional.
6	Otorgamiento de anticipos: recurrencia y porcentajes	No	Información difícil de proporcionar por las entidades pues nec esitaba información a nivel de contrato.

7	Realización o no de investigación de mercado	Sí	
8	Comparación con precios de mercado. Porcentaje de licitaciones con sobre precio	No	Información difícil de proporcionar por las entidades considerando que cada bien o producto tiene especificaciones diferentes, en peso, volumen, calidad y lugar de entrega. La SFP en el año 2002 intento realizar este ejercicio con papelería, sin obtener resultados aprovechables.
9	Opinión general sobre el proceso de adquisiciones.	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
10	Percepciones de los proveedores (de cada una de las entidades)	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
11	Nivel de aceptación de la cultura de la transparencia y legalidad	Sí	Disponible a la entrega de la encuesta.
12	Elaboración de informes y reportes de resultados	Sí	
13	Mecanismos de difusión e información al público en general.	Sí	

1.4 Legalidad

N°	Indicador	Vigencia	Razón no vigencia
1	Aplicación de sanciones a proveedores y monto de multas cobradas.	No	Este indicador es competencia del órgano interno de control de cada dependencia y éstas no participaron.. Además su proceso rebasa año fiscal.
2	Comparación costos unitarios por bienes de especificaciones comunes, entre entidades	No	Información difícil de proporcionar por las entidades considerando que cada bien o producto tiene especificaciones diferentes, en peso, volumen, calidad y lugar de entrega. La SFP en el año 2002 intento realizar este ejercicio con papelería, sin obtener resultados aprovechables.
3	Realización o no de investigación de mercado	Si	
4	Comparación con precios de mercado.	No	Información difícil de proporcionar por las entidades considerando que cada bien o producto tiene especificaciones diferentes, en peso, volumen, calidad y lugar de entrega. La SFP en el año 2002 intento realizar este ejercicio con papelería, sin obtener resultados aprovechables.
5	Opinión general sobre el proceso de adquisiciones en su entidad.	No	Disponible a la entrega de la encuesta.
6	Número de recursos de inconformidad	No	En sí mismo no es indicador de legalidad
7	Recursos de inconformidad que no procedieron	Si	
8	Diseño y aplicación de medidas correctivas.	No	Indicador que proporcionaría los órganos internos de control, con los cuales las entidades por razones naturales no establecieron comunicación.
9	Nivel de conocimiento de la Ley de Adquisiciones.	No	Disponible a la entrega de la encuesta.
10	Congruencia de lineamientos internos de adquisiciones con la LAAS	No	Se desconoce el grado de aplicación que tienen, por lo que es difícil estimar su impacto en los procesos de adquisiciones.

Anexo 7. Análisis sobre la instrumentación del Indicador de Comparación de Nivel de Precios.

PREMISA GENERAL:

En la Administración Pública Federal el Catalogo de Adquisiciones, Bienes Muebles y Servicios (CAMBS), es conocido y utilizado por diversas áreas (adquisiciones, almacenes, inventarios, entre otras), y sirve de base para llevar a cabo actividades administrativas, incluidas la de registro y control en general.

En el área de adquisiciones, el catalogo CAMBS, es utilizado como una herramienta para llevar a cabo la clasificación de los bienes de consumo e instrumentales, así como los servicios, que se requieren adquirir o contratar. Sin embargo el catalogo CAMBS agrupa los requerimientos de manera global o genérica, acorde con las partidas, conceptos y capítulos del Clasificador por Objeto del Gasto. Lo que ocasiona que una sola clave CAMBS, se utilice para clasificar distintos bienes o artículos, sin importar las características propias o especificaciones de los mismos, como son tamaño, peso, volumen, tipo de material, color, unidad de medida o presentación, entre otros.

Como ejemplo podemos señalar:

CAMBS	DESCRIPCIÓN CAMBS	PARTIDA 1	PARTIDA 2
C660605018	Llanta de hule para automóvil	2302	
C660400012	Cartulina	2101	
I450400120	Escritorio	5101	
C390000610	Pala	2302	
C601400004	Galletas	2201	2900

Estructura del sistema actual de compras

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, denominado *compranet*, es un sistema desarrollado por la Secretaría de la Función Pública, con el objetivo de simplificar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las entidades de la Administración Pública Federal.

Las unidades compradoras de las entidades de la Administración Pública Federal, cuentan con mecanismos de trabajo para estandarizar la elaboración de documentos y para facilitar el seguimiento de sus contrataciones, desde la publicación de la convocatoria, hasta la firma de los contratos.

Para llevar a cabo la captura de la información relacionada con las licitaciones públicas se utiliza el esquema de clasificación del Catálogo de Bienes Muebles y Servicios (Clave CAMBS).

Análisis de la información

Para estar en condiciones de llevar a cabo el “Ejercicio de Analizar Comparativamente los Precios de algunos Bienes Adquiridos por las Entidades del Sector Público”.

1. Se seleccionaron los bienes y su clave CAMBS, que habrán de considerarse en el ejercicio, los cuales se detallan a continuación:
2. Partidas seleccionadas

CLAVE CAMBS	CONCEPTO	PARTIDA
C210000244	Papel para fotocopidora	2105
C360000048	Toner	2105
C660400026	Papel bond	2101
I480800016	Automóvil sedan 4 puertas	5301

3. Con base en el sistema de compras gubernamentales COMPRANET, se llevo a cabo el análisis de la información registrada para los bienes seleccionados.
 - Observando que los bienes pueden adquirirse en unidades de medidas diversas.
 - Se revisó la información de los fallos reportados por las entidades, identificando precios variables.

A manera de ejemplo se detallan a continuación los fallos reportados en el año 2004.

Fallos reportados en 2004

DESCRIPCIÓN CAMBS	UNIDAD DE MEDIDA	PRECIO PROMEDIO <1>	IMPORTE (\$)
ANEXO: A	Caja	207.26	163,674.79
	Ciento	1,750.00	1,750.00
	Descripción no codificada	2,000,000.00	2,000,000.00
	Millar	107.97	3,054,510.08
	Paquete	79.56	1,514,138.85
	Pieza	474.82	58,536.71
	Rollo	782.64	106,261.03

DESCRIPCIÓN CAMBS	UNIDAD DE MEDIDA	PRECIO PROMEDIO <1>	IMPORTE (\$)
Papel bond	Bloc	16.52	92.11
ANEXO: B	Caja	258.21	2,523,510.26
	Ciento	55.60	3,537.50
	Descripción no codificada	151,020.89	474,433.00
	Hoja	0.21	52,828.16
	Juego	0.28	284,730.88
	Millar	112.72	5,960,820.22
	Paquete	50.51	3,186,806.25
	Pieza	25.96	144,014.14
	Pliego	1.70	17,438.09
	Rollo	1,340.87	160,168.56
Toner	Bote	555.55	27,750.00
ANEXO: C	Caja	280.00	11,200.00
	Pieza	1,003.15	10,363,469.24
Automóvil sedán 4 puertas	Descripción no codificada	703,440.00	703,440.00
ANEXO: D	Pieza	90,600.03	5,216,952.89
	Unidad	92,151.10	13,882,577.85
	Vehículo	89,339.82	5,210,164.06

<1> Se presenta un precio promedio, debido a la cantidad de registros.

Los precios unitarios reportados por las entidades en 2004 para cada bien, se detallan en los anexos.

4. Es necesario tomar en consideración que los bienes son requeridos para atender diferentes necesidades de las entidades, y que éstas establecen las condiciones de compra que habrán de cumplirse.
5. Por lo tanto, no es posible hacer una comparación equitativa de los bienes, sin antes analizar que:
 - Se requiere en primera instancia conocer e identificar las características o especificaciones que correspondan al bien o servicio, dado que en el mercado existe una gran diversidad de bienes y productos, derivado de la apertura y competencia que existe en los mercados, tales como: el tamaño, peso, volumen, color, tipos de presentación, unidades de medición, los tipos de materiales, maquinaria y equipos de se emplean o utilizan en su producción, pruebas de laboratorio y normas de calidad que se solicitan al momento de convocarse, la marca, modelo, país de procedencia, grado de contenido nacional, entre otros, que influye de manera directa en el costo.
 - Aunado a todo lo anterior, existen otros factores o circunstancias variables que afectan de manera indirecta en la determinación de los costos entre los cuales podemos señalar: la oferta y la demanda, cantidad que se requiere, fecha y forma de entrega, condiciones de pago, zona o región en donde se realizará la producción o entrega de los mismos, etc.

Los términos de referencia son factores determinantes, que se establecen en las bases y en los contratos, que depende de las necesidades de las entidades.

Conclusión

No es posible llevar a cabo un análisis objetivo debido a que son bienes con características distintas. Por tales razones, un tipo de bien o servicio podrá contratarse, por diferentes unidades compradoras a precios diferentes con condiciones de venta diferentes.

Anexo 8. Minuta de la Reunión del Comité Asesor Internacional del Ranking de Buenas Prácticas en Materia de Adquisiciones del Gobierno Federal Mexicano

En Amatlán, Morelos, los días 31 de enero y primero de febrero de 2005, se reunió el Comité Asesor Internacional convocado por la Universidad Nacional Autónoma de México para evaluar los resultados preliminares de los estudios conducentes a la creación de un ranking de buenas prácticas en materia de adquisiciones del Gobierno Federal Mexicano, proyecto a cargo del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción, dentro del Instituto de Investigaciones Sociales. En la reunión también participaron funcionarios de la Secretaría de la Función Pública.

De los comentarios y los debates surgen numerosas sugerencias que serán de gran utilidad para la integración del documento final. A pesar de que en casi todos los temas se expresaron diferentes puntos de vista sobre el significado y la validez relativa de cada uno de los indicadores, también se manifestaron coincidencias importantes. A continuación, se describen los ajustes y las modificaciones que se harán en la versión final del estudio como resultado de las contribuciones del Comité. Dichos ajustes y modificaciones se dividen en dos grupos: los que conducen a una depuración de los indicadores que se utilizarán para la construcción del ranking, y los que constituyen criterios de presentación de los resultados del estudio.

1. Depuración de indicadores

La depuración de los indicadores condujo a la eliminación de algunos, a la modificación de otros y a la incorporación de nuevos indicadores. Los indicadores que serán eliminados son los siguientes:

Indicador	Razón por la que se elimina
Porcentaje de licitaciones públicas y cumplimiento de metas trimestrales de gasto.	Se consideró poco confiable combinar dos criterios para un mismo indicador.
Acumulación de adjudicaciones directas en los tres primeros trimestres.	Se consideró que, debido a múltiples factores, la acumulación de adquisiciones directas en el último trimestre no necesariamente indica problemas de eficacia o eficiencia.
Realización de investigaciones de mercado previas a la realización de adquisiciones.	Se consideró que la información proporcionada por las entidades y dependencias sobre este indicador no era suficientemente precisa para evaluar el nivel de cumplimiento de esta obligación legal por parte de las entidades y dependencias. A pesar de ello, se recomendó recuperar el indicador en futuros ejercicios.

Elaboración de informes sobre proceso de adquisiciones.	Este indicador tenía por objeto evaluar la oportunidad y la calidad de la información entregada por las dependencias y entidades para este estudio. Sin embargo, se consideró que los criterios de evaluación de la información no estaban lo suficientemente claros.
Inconformidades que no procedieron (se refiere a las inconformidades presentadas por los proveedores participantes en concursos)	Este indicador no revela ni eficacia ni eficiencia. Además, la no existencia de inconformidades puede atribuirse precisamente a la existencia de arreglos indebidos entre proveedores o entre ellos y servidores públicos. Tiene interpretaciones opuestas, por lo que no puede ser leído en un solo sentido.

Es importante aclarar que la eliminación de los anteriores indicadores como componentes del ranking no significa su eliminación total del estudio. Varios miembros del Comité recomendaron que se presentara la información respectiva en forma de anexos, con el fin de que estuviese disponible para los interesados.

Por otro lado, los comentarios y los debates condujeron a introducir modificaciones importantes a algunos indicadores, tal como se muestra en las tablas siguientes.

Modificaciones a los indicadores de transparencia

Indicador	Qué mide	Modificación
Licitaciones vía Compranet	Disponibilidad a poner en un medio abierto los diferentes procesos de las licitaciones.	Se computará el número de licitaciones vía electrónica contra el total de licitaciones públicas.
Mecanismos de difusión de la información sobre procesos de adquisiciones.	Disponibilidad al escrutinio social	Se incorporará la información disponible del IFAI, en lugar de hacer una evaluación propia de las páginas de internet de cada dependencia y entidad, como originalmente se había planteado.
Aceptación de la cultura de la transparencia por parte de funcionarios responsables (información proveniente de la encuesta)	Disposición del personal a cumplir con la cultura de la transparencia	Se considerarán las respuestas “no sabe/no contesta” para el cálculo de indicador.

Modificaciones a los indicadores de legalidad

Indicador	Qué mide	Modificación
Recursos de inconformidad que procedieron	Procesos incompletos o repetidos por fallas en su instrumentación	Se integrará este indicador como proporción del total de licitaciones
Sanciones aplicadas por la SFP (por un error de interpretación de la información, la tabla correspondiente incluía todas las sanciones y no solamente las derivadas de procesos de adquisiciones)	Violaciones administrativas a la normatividad	Se ajustará la información para incluir solamente las sanciones derivadas de procesos de adquisiciones
Conocimiento de la Ley de Adquisiciones y de sus reformas, por parte del personal	Nivel de preparación del personal en asuntos de legalidad	Sólo se considerará la información relativa a funcionarios de adquisiciones y de nivel jefes de departamento para arriba.

Modificaciones a los indicadores de percepción

Indicador	Qué mide	Modificación
Percepciones de los proveedores sobre los procesos de adquisiciones	Opiniones de los proveedores sobre la oportunidad, transparencia y legalidad de las licitaciones, pagos, etc.	(Está pendiente el resultado de la encuesta).
Nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a: a) oportunidad; b) utilidad c) calidad; d) precio		Se eliminarán del análisis las adquisiciones de bienes que no utilizan la mayoría de los servidores públicos (como flotillas de vehículos)

Finalmente, se planteó la conveniencia de introducir nuevos indicadores o de volver a intentar la construcción de otros que en el curso del estudio se habían descartado. Así, a partir de un ofrecimiento del área responsable de Compranet en la SFP, se integrará un indicador para

medir la incidencia de “tiempos recortados” en las licitaciones públicas y en los concursos por invitación a tres proveedores. Por otro lado, dos de los miembros del Comité insistieron en la conveniencia de intentar nuevamente la construcción de un indicador que permitiese comparar los niveles de precios en los cuales se adquieren ciertos productos o servicios en las diferentes dependencias y entidades.

2. Presentación de los indicadores

Se señaló que el documento preliminar donde se consignan los resultados del estudio no explica en forma suficientemente clara el significado de los indicadores y se identificaron algunas deficiencias en la integración de la información. Por ello, se elaborará una nueva versión del documento que explique con mayor claridad tanto el significado de cada indicador, como el procedimiento a través del cual se construyó a partir de la información bruta recibida de las diferentes fuentes.

Finalmente, respecto de la encuesta a proveedores, aún no se cuenta con los resultados finales de la misma. Las dificultades que se han presentado en su levantamiento, relativas tanto a la resistencia de algunos proveedores a ser entrevistados como a la heterogeneidad de la población encuestada (de una empresa a otra el nivel jerárquico de las persona a la que se ha podido aplicar la encuesta ha sido sumamente variable) hacen todavía difícil determinar si habrá resultados contundentes de esta encuesta. No así en el caso de la encuesta a funcionarios, la que arroja información suficiente para alimentar al menos dos de los indicadores del estudio.

Anexo 9. Metodología para evaluar el nivel de conocimiento de los funcionarios sobre el régimen de adquisiciones.

Nivel de conocimiento del marco legal en materia de adquisiciones de mantos medios y superiores (usuarios de las adquisiciones)

Qué mide: Nivel de preparación y conocimiento de la ley de adquisiciones por parte de los mandos medios y superiores por las entidades o dependencias donde laboran.

A quién incluye: Se utilizan las respuestas de los servidores públicos que son mandos medios o superiores en el gobierno federal.

Preguntas fuente:

Pregunta 50. ¿Podría decirme los procesos de contratación que establece la Ley de Adquisiciones?

- a) Licitación pública nacionales e internacional (p50a)
- b) Invitación a cuando menos tres personas (p50b)
- c) Adjudicación directa (p50c)

Pregunta 51. ¿Podría decirme cuáles son las principales excepciones a la licitación pública?

- a) Titularidad de patentes y derechos de autor (p51a)
- b) Que peligre el orden social, la economía o los servicios (p51b)
- c) Para fines de la armada nacional (p51c)
- d) Por causas de fuerza mayor (p51d)
- e) Marca determinada (p51e)
- f) Bienes perecederos (p51f)
- g) Con campesinos o grupos urbanos marginados (p51g)

Cómo se mide: A cada reactivo se le asignan los siguientes valores según respuesta:

- 0 No mencionó
- 1 Sí mencionó

Se declara ausente todo caso con otro valor (no sabe) o sin respuesta.

Para estimar el valor del índice, se efectúa la siguiente operación:

$$\text{CRA} = \{ [(p50a + p50b + p50c) / 3] + [(p51a + p51b + p51c + p51d + p51e + p51f + p51g) / 7] \} * 50$$

Qué se obtuvo: a continuación se presentan los resultados, indicando el número de casos disponibles (total y por dependencia), el índice estimado, el valor relativo del índice respecto a la media, la desviación estándar, la variabilidad y las cotas superior e inferior a una desviación estándar del valor estimado.

ORDEN	DEPENDENCIA	CASOS	INDICE	RELAT.	S.E.	SE/I	I+SE	I-SE
1	CNA	21	80.61	173.5	17.07	0.212	97.69	63.54
2	PEMEX	66	66.31	142.7	30.02	0.453	96.33	36.28
3	SFP	64	65.22	140.4	31.28	0.480	96.50	33.93
4	SEP	71	63.21	136.0	33.86	0.536	97.07	29.35
5	SCT	85	60.25	129.7	34.57	0.574	94.82	25.68
6	SECON	61	58.82	126.6	31.16	0.530	89.98	27.66
7	SHCP	81	54.67	117.7	37.85	0.692	92.52	16.83
8	CFE	48	53.87	115.9	24.56	0.456	78.42	29.31
9	SEDESOL	81	47.06	101.3	38.20	0.812	85.26	8.86
10	IMSS	35	38.78	83.5	35.66	0.920	74.44	3.11
11	SENER	23	32.82	70.6	32.30	0.984	65.12	0.51
12	STPS	52	31.50	67.8	28.02	0.889	59.52	3.49
13	SRA	41	30.95	66.6	31.60	1.021	62.55	-0.64
14	SSALUD	40	30.60	65.8	34.09	1.114	64.69	-3.50
15	SECTUR	40	30.48	65.6	27.74	0.910	58.22	2.73
16	SEMARNAT	56	29.59	63.7	31.08	1.050	60.67	-1.48
17	SEGOB	63	28.42	61.2	33.02	1.162	61.44	-4.60
18	SAGARPA	40	26.90	57.9	34.91	1.298	61.82	-8.01
19	SRE	26	22.25	47.9	28.64	1.287	50.90	-6.39
20	PGR	21	15.76	33.9	23.00	1.460	38.76	-7.24
	TOTAL	1015	46.46	100.0	35.90	0.773	82.37	10.56

Nivel de conocimiento en materia de adquisiciones de funcionarios responsables del área de adquisiciones

Qué mide: Nivel de preparación y conocimiento de la ley de adquisiciones por parte de los mandos medios y superiores de las áreas de adquisiciones por las entidades o dependencias donde laboran.

A quién incluye: Se utilizan las respuestas de los servidores públicos que son mandos medios o superiores que participan o son responsables en procesos de adquisiciones en el gobierno federal.

Preguntas fuente:

Pregunta 50. ¿Podría decirme los procesos de contratación que establece la Ley de Adquisiciones?

- a) Licitación pública nacionales e internacional (p50a)
- b) Invitación a cuando menos tres personas (p50b)
- c) Adjudicación directa (p50c)

Pregunta 51. ¿Podría decirme cuáles son las principales excepciones a la licitación pública?

- a) Titularidad de patentes y derechos de autor (p51a)
- b) Que peligre el orden social, la economía o los servicios (p51b)
- c) Para fines de la armada nacional (p51c)
- d) Por causas de fuerza mayor (p51d)
- e) Marca determinada (p51e)
- f) Bienes perecederos (p51f)
- g) Con campesinos o grupos urbanos marginados (p51g)

Cómo se mide: A cada reactivo se le asignan los siguientes valores según respuesta:

- 0 No mencionó
- 1 Sí mencionó

Se declara ausente todo caso con otro valor (no sabe) o sin respuesta.

Para estimar el valor del índice, se efectúa la siguiente operación:

$$CRA = \{ [(p50a + p50b + p50c) / 3] + [(p51a + p51b + p51c + p51d + p51e + p51f + p51g) / 7] \} * 50$$

Qué se obtuvo: a continuación se presentan los resultados, indicando el número de casos disponibles (total y por dependencia), el índice estimado, el valor relativo del índice respecto a la media, la desviación estándar, la variabilidad y las cotas superior e inferior a una desviación estándar del valor estimado.

ORDEN	DEPENDENCIA	CASOS	INDICE	RELAT.	S.E.	SE/I	I+SE	I-SE
1	SEP	38	84.21	126.2	17.19	0.204	101.40	67.02
2	PEMEX	24	82.04	122.9	20.77	0.253	102.81	61.28
3	CNA	7	80.61	120.8	14.11	0.175	94.73	66.50
4	SCT	31	78.11	117.0	31.02	0.397	109.13	47.09
5	SFP	18	76.98	115.3	26.90	0.349	103.88	50.08
6	SHCP	27	73.81	110.6	24.02	0.325	97.83	49.79
7	SECON	20	70.36	105.4	23.21	0.330	93.56	47.15
8	SEDESOL	38	67.73	101.5	33.56	0.495	101.29	34.18
9	SRA	14	64.29	96.3	10.85	0.169	75.14	53.43
10	SAGARPA	12	64.09	96.0	27.08	0.423	91.17	37.01
11	CFE	14	60.54	90.7	16.36	0.270	76.90	44.19
12	SSALUD	15	60.48	90.6	25.59	0.423	86.07	34.88
13	SEGOB	17	60.08	90.0	30.52	0.508	90.60	29.56
14	SRE	7	57.82	86.6	18.22	0.315	76.05	39.60
15	SENER	7	55.78	83.6	32.06	0.575	87.84	23.72
16	IMSS	13	52.01	77.9	32.41	0.623	84.43	19.60
17	SEMARNAT	21	50.68	75.9	29.94	0.591	80.62	20.74
18	SECTUR	11	48.27	72.3	22.26	0.461	70.53	26.01
19	STPS	19	44.99	67.4	27.89	0.620	72.88	17.10
20	PGR	5	3.33	5.0	7.45	2.236	10.79	-4.12
	TOTAL	358	66.75	100.0	28.78	0.431	95.54	37.97

Nivel de conocimiento del marco legal en materia de adquisiciones de ambos grupos

Qué mide: Nivel de preparación y conocimiento de la ley de adquisiciones por parte de los mandos medios y superiores que no participan ni son responsables de adquisiciones, sino usuarios, por las entidades o dependencias donde laboran.

A quién incluye: Se utilizan las respuestas de los servidores públicos que son mandos medios o superiores en el gobierno federal y que no participan ni son responsables de adquisiciones, sino usuarios.

Preguntas fuente:

Pregunta 50. ¿Podría decirme los procesos de contratación que establece la Ley de Adquisiciones?

- a) Licitación pública nacionales e internacional (p50a)
- b) Invitación a cuando menos tres personas (p50b)
- c) Adjudicación directa (p50c)

Pregunta 51. ¿Podría decirme cuáles son las principales excepciones a la licitación pública?

- a) Titularidad de patentes y derechos de autor (p51a)

- b) Que peligre el orden social, la economía o los servicios (p51b)
- c) Para fines de la armada nacional (p51c)
- d) Por causas de fuerza mayor (p51d)
- e) Marca determinada (p51e)
- f) Bienes perecederos (p51f)
- g) Con campesinos o grupos urbanos marginados (p51g)

Cómo se mide: A cada reactivo se le asignan los siguientes valores según respuesta:

- 0 No mencionó
- 1 Sí mencionó

Se declara ausente todo caso con otro valor (no sabe) o sin respuesta.

Para estimar el valor del índice, se efectúa la siguiente operación:

$$CRA = \{ [(p50a + p50b + p50c) / 3] + [(p51a + p51b + p51c + p51d + p51e + p51f + p51g) / 7] \} * 50$$

Qué se obtuvo: a continuación se presentan los resultados, indicando el número de casos disponibles (total y por dependencia), el índice estimado, el valor relativo del índice respecto a la media, la desviación estándar, la variabilidad y las cotas superior e inferior a una desviación estándar del valor estimado.

1	CNA	14	80.61	227.7	18.88	0.234	99.50	61.73
2	SFP	46	60.61	171.2	31.93	0.527	92.54	28.68
3	PEMEX	42	57.31	161.9	30.97	0.540	88.28	26.34
4	SECON	41	53.19	150.2	33.20	0.624	86.39	20.00
5	CFE	34	51.12	144.4	26.96	0.527	78.08	24.16
6	SCT	54	50.00	141.2	32.49	0.650	82.49	17.51
7	SHCP	54	45.11	127.4	39.99	0.887	85.10	5.12
8	SEP	33	39.03	110.2	32.25	0.826	71.28	6.79
9	IMSS	22	30.95	87.4	35.86	1.159	66.81	-4.91
10	SEDESOL	43	28.79	81.3	32.54	1.130	61.33	-3.75
11	STPS	33	23.74	67.0	25.36	1.068	49.10	-1.62
12	SECTUR	29	23.73	67.0	26.90	1.134	50.62	-3.17
13	SENER	16	22.77	64.3	27.67	1.215	50.44	-4.90
14	PGR	16	19.64	55.5	24.96	1.271	44.61	-5.32
15	SEMARNAT	35	16.94	47.8	24.40	1.441	41.34	-7.46
16	SEGOB	46	16.72	47.2	25.53	1.527	42.25	-8.81
17	SRA	27	13.67	38.6	23.84	1.744	37.51	-10.17
18	SSALUD	25	12.67	35.8	24.78	1.956	37.45	-12.11
19	SAGARPA	28	10.97	31.0	24.17	2.204	35.14	-13.20
20	SRE	19	9.15	25.8	18.85	2.061	28.00	-9.70
	TOTAL	657	35.41	100.0	34.56	0.976	69.97	0.85

Anexo 10. Metodología para la estimación del nivel de satisfacción de los funcionarios usuarios de las adquisiciones

Qué mide: La percepción de los servidores públicos usuarios de los bienes adquiridos por las entidades o dependencias donde laboran, respecto de la oportunidad y la calidad de las adquisiciones.

A quién incluye: Se utilizan las respuestas de los servidores públicos que son solamente usuarios, excluyendo a los participantes y responsables de las adquisiciones.

Preguntas fuente:

Pregunta 11. ¿Qué tan satisfecho está usted con la calidad de los siguientes servicios?

a) Servicio de fotocopias (p11a)

d) Computadoras (p11d)

e) Material de papelería (p11e)

Se excluyen opciones b, c y f

Pregunta 12. ¿Qué tan satisfecho está usted con la rapidez con que se prestan los siguientes servicios?

a) Servicio de fotocopias (p12a)

d) Computadoras (p12d)

e) Material de papelería (p12e)

Se excluyen opciones b, c y f

Cómo se mide: A cada reactivo se le asignan los siguientes valores según respuesta:

0.00 Muy insatisfecho

0.25 Insatisfecho

0.50 Ni satisfecho ni insatisfecho

0.75 Satisfecho

1.00 Muy satisfecho

Se declara ausente todo caso con otro valor (no sabe) o sin respuesta.

Para estimar el valor del índice, se efectúa la siguiente operación:

$$NSA = \{ [(p11a * p12a)^{1/2} + (p11d * p12d)^{1/2} + (p11e * p12e)^{1/2}] / 3 \} * 100$$

Qué se obtuvo: a continuación se presentan los resultados, indicando el número de casos disponibles (total y por dependencia), el índice estimado, el valor relativo del índice respecto a la media, la desviación estándar, la variabilidad y las cotas superior e inferior a una desviación estándar del valor estimado.

ORDEN	DEPENDENCIA	CASOS	INDICE	RELAT.	S.E.	SE/I	I+SE	I-SE
1	CFE	48	80.03	116.1	10.96	0.137	90.99	69.07
2	PGR	21	77.88	112.9	17.04	0.219	94.91	60.84
3	SENER	29	76.23	110.5	12.40	0.163	88.63	63.83
4	PEMEX	60	75.04	108.8	11.42	0.152	86.46	63.61
5	SEMARNAT	46	74.49	108.0	16.05	0.215	90.54	58.44
6	SRE	28	73.60	106.7	14.93	0.203	88.53	58.68
7	SHCP	68	72.70	105.4	11.88	0.163	84.57	60.82
8	SFP	61	72.57	105.2	12.08	0.167	84.66	60.49
9	STPS	51	70.60	102.4	17.64	0.250	88.24	52.96
10	SAGARPA	37	68.90	99.9	16.09	0.234	84.99	52.81
11	SECON	62	68.63	99.5	19.93	0.290	88.57	48.70
12	SECTUR	46	68.09	98.7	16.48	0.242	84.57	51.61
13	SEP	50	66.87	97.0	10.87	0.163	77.73	56.00
14	IMSS	31	66.83	96.9	19.64	0.294	86.46	47.19
15	SCT	63	65.88	95.5	18.39	0.279	84.26	47.49
16	CNA	20	64.40	93.4	17.84	0.277	82.24	46.56
17	SEDESOL	56	64.33	93.3	18.62	0.289	82.95	45.71
18	SSALUD	40	61.06	88.5	16.39	0.268	77.44	44.67
19	SEGOB	62	60.30	87.4	21.51	0.357	81.81	38.79
20	SRA	41	54.09	78.4	23.01	0.425	77.10	31.08
	TOTAL	920	68.95	100.0	17.39	0.252	86.35	51.56

Anexo 11. Metodología de estimación de índices mediante la técnica de componentes principales

Una vez calculado el valor de las variables (o conceptos) asociadas a cada uno de los diferentes indicadores utilizados, y que miden cada una de las formas de inclusión antes expuestas, se estima necesario construir, a partir de ellos, una medida resumen que incorpore la intensidad relativa de cada uno de las variables que permita hacer comparaciones entre entidades.

En otras palabras, el objetivo es generar un indicador que evalúe el impacto global de cada uno de los grados de cumplimiento y que además cumpla ciertas características que faciliten el análisis del grado relativo de lo que constituye “una buena practica en materia de adquisiciones” de cada una de las entidades públicas analizadas. Dichas características son:

reducir la dimensionalidad original y al mismo tiempo retener y reflejar al máximo posible la información referida a la dispersión de los datos en cada uno de indicadores, así como las relaciones que existen entre ellos, y

que permita establecer un ordenamiento entre las unidades de observación —secretarías de estado y entidades públicas.

Con este propósito, se recurrió al *Análisis de Componentes Principales*. El análisis de componentes principales es un método matemático que transforma un conjunto de variables (o indicadores) en uno nuevo donde, con un número menor de variables, se obtiene una interpretación más sencilla del fenómeno original.

En esta sección se exponen de manera concisa los conceptos básicos y el desarrollo del método utilizado para el indicador consolidado de buenas prácticas.

Para el cálculo de los componentes principales se puede utilizar la matriz de covarianzas o la matriz de correlaciones. La primera se emplea cuando las variables originales tienen aproximadamente la misma varianza, de forma que el cálculo de las componentes se hace en términos de las variables originales. La segunda se emplea cuando las escalas de medición de las variables difieren o sus varianzas son notablemente distantes. En este último caso, los componentes principales se obtienen de las variables originales, una vez estandarizadas. Esta segunda opción es la que se siguió para obtener los subíndices de transparencia.

Por otra parte, por la forma de construir cada uno de los indicadores, es conveniente acotarlas al intervalo [0,100], esto es: cero cuando alguna entidad o instituto registra un valor de cero que refiere el indicador y cien cuando alguna entidad o instituto cumpla totalmente con el indicador. Con el fin de eliminar los efectos de escala entre las variables, éstas se estandarizaron mediante el promedio aritmético y la desviación estándar, de la siguiente manera:

$$z_{ij} = \frac{l_{ij} - \bar{l}_j}{d_{sj}}$$

Donde:

z_{ij} : es el indicador estandarizado j ($j = 1, \dots, n$), de la unidad de observación i ,

l_{ij} : es el indicador de transparencia j , de la unidad de análisis i ,

\bar{l}_j : es el promedio aritmético de los valores del indicador j , y

d_{sj} : es la desviación estándar insesgada del indicador de transparencia j .

Estas nuevas variables tienen ciertas características que vale la pena recordar: el promedio aritmético (o media) es igual a cero y la varianza, así como la desviación estándar, son iguales a uno, esto es:

$$\text{prom}(Z_{ij}) = \bar{Z}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n Z_{ij} = 0$$

$$\text{Var}(Z_j) = V_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Z_{ij} - \bar{Z}_j)^2 = 1$$

$$\text{desv}(Z_{ij}) = dsj = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Z_{ij} - \bar{Z}_j)^2} = 1$$

Denotando las nuevas variables estandarizadas como vectores de n entradas, la técnica de componentes principales consiste en transformar el espacio de los vectores \mathbf{Z} en uno nuevo, es decir, encontrar \mathbf{Y}_k , ($k=1, \dots, m$), tales que sean combinaciones lineales de las variables estandarizadas:

$$\begin{aligned} Y_1 &= a_{11}Z_1 + a_{12}Z_2 + \dots + a_{1m}Z_m \\ Y_2 &= a_{21}Z_1 + a_{22}Z_2 + \dots + a_{2m}Z_m \\ &\dots \\ Y_m &= a_{m1}Z_1 + a_{m2}Z_2 + \dots + a_{mm}Z_m \end{aligned} \quad (1)$$

En términos matriciales este sistema se puede expresar como:

$$Y = ZA$$

En este caso \mathbf{Y} es una matriz de n renglones y m columnas, y representa las nuevas variables transformadas, las cuales se conocen como componentes principales; \mathbf{Z} es la matriz de datos estandarizados ($n \times m$), y \mathbf{A} la matriz de coeficientes que transforman el espacio definido por los valores \mathbf{Z} en uno ortonormal. Adicionalmente las nuevas variables \mathbf{Y}_k deben:

1) No estar correlacionadas, es decir: $\text{cov}(\mathbf{Y}_r, \mathbf{Y}_k) = 0$, para $k \neq r$;

2) Se ordenan de tal manera que \mathbf{Y}_1 tenga la mayor varianza; de las restantes, \mathbf{Y}_2 deberá reflejar la mayor varianza restante; y así sucesivamente: $\text{var}(\mathbf{Y}_1) > \text{var}(\mathbf{Y}_2) > \dots > \text{var}(\mathbf{Y}_m)$; y

3) Se eligen los coeficientes, de tal manera que cada vector \mathbf{a}_k esté normalizado:

$$1 = \sum_{i=1}^m a_{ik}^2 = \mathbf{a}'_k \mathbf{a}_k$$

Para encontrar cada componente principal es necesario resolver cada una de las ecuaciones citadas en el sistema (1); ello equivale a encontrar los valores propios y vectores asociados a los mismos, a partir de la siguiente ecuación:

$$\mathbf{V}\mathbf{a}_k = \lambda_k \mathbf{a}_k; \text{ o de forma análoga}$$

$$\mathbf{V}\mathbf{a}_k - \lambda_k \mathbf{a}_k = (\mathbf{V} - \lambda_k \mathbf{I})\mathbf{a}_k = 0$$

Donde \mathbf{V} es la matriz de covarianzas de los datos estandarizados (z_{ij}); \mathbf{I} es la matriz identidad; λ_k es uno de los valores propios asociados a la matriz \mathbf{V} ; y \mathbf{a}_k es el vector propio asociado a λ_k .

Estos diferentes valores se pueden ordenar de tal manera que: $\lambda_1 > \lambda_2 > \dots > \lambda_q > 0$; para determinar de manera unívoca los vectores de coeficientes (o vectores propios) \mathbf{a}_k asociados a cada valor propio λ_k y se deben imponer condiciones de ortonormalidad a estos vectores:

$$\text{i) } \mathbf{a}'_k \mathbf{a}_r = \sum_{i=1}^m a_{ik} a_{ir} = 1, \text{ si } k=r; \text{ y}$$

$$\text{ii) } \mathbf{a}'_k \mathbf{a}_r = \sum_{i=1}^m a_{ik} a_{ir} = 0, \text{ si } k \neq r; \text{ para todo } k, r = 1, 2, \dots, m$$

Resolviendo el sistema con las restricciones impuestas se llega a encontrar los valores \mathbf{Y}_j (o componentes principales), los cuales tienen las siguientes propiedades:

$$1) E(\mathbf{Y}_k) = 0$$

$$2) \text{Var}(\mathbf{Y}_k) = \lambda_k$$

$$3) \text{Cov}(\mathbf{Y}_k, \mathbf{Y}_j) = 0; k \neq j$$

$$4) \text{Var}(\mathbf{Y}_1) \geq \text{Var}(\mathbf{Y}_2) \geq \dots \geq \text{Var}(\mathbf{Y}_m) \geq 0$$

Para la resolución de este planteamiento, se utilizó el paquete STATA versión 8.0. Cabe mencionar que, como parte de los resultados, este programa proporciona Componentes Principales no Estandarizados. Para ello, se estimaron los coeficientes de ponderación:

$$c_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sqrt{\lambda_j}}$$

De esta manera, los índices estimados de buenas prácticas corresponden a la Primera Componente Estandarizada de cada nivel de análisis, la cual es una combinación lineal de las variables estandarizadas, esto es:

$$Y_{i1} = \sum_{j=1}^m c_j z_{ij} = c_1 z_{i1} + c_2 z_{i2} + \dots + c_m z_{im} = IM_i$$

donde:

Y_{i1} : es el valor de la unidad de análisis i en la primera componente principal estandarizada,

c_j : es el ponderador del indicador j para determinar la primera componente principal estandarizada,

z_{ij} : es el indicador estandarizado j de la unidad de análisis i , e

IM_i : es el valor del índice de transparencia de la unidad de análisis i .

En síntesis, el análisis de componentes principales transforma un conjunto de variables correlacionadas en otro no correlacionado, en el cual se pueden ordenar los indicadores transformados, de forma tal que el primero explique tanta variabilidad de los datos como sea posible. Desde una perspectiva conceptual, y según se mencionó anteriormente, una “buena práctica” es un fenómeno complejo y multidimensional que tiene múltiples formas de expresión.

Desde un punto de vista programático y de instrumentación de políticas públicas es necesario disponer de instrumentos analíticos que permitan sintetizar esta complejidad de orden conceptual en una medida resumen que posibilite ordenar y diferenciar a las secretarías y entidades públicas del país según su grado de transparencia.

La técnica de análisis de componentes principales permite recuperar tanto la multidimensionalidad conceptual del fenómeno de buenas prácticas, como la posibilidad, a través de la consideración de la primera componente, de tener un índice resumen del fenómeno para cada una de las secretarías de estado y entidades públicas bajo estudio. En la aplicación de la técnica, cuyos resultados se presentan en este documento, se tuvo especial cuidado de incorporar exclusivamente variables cuya expresión empírica tuviera un claro referente conceptual como indicadores de lo que puede constituir una buena práctica institucional.

Como se puede corroborar de los resultados obtenidos, además de que la primera componente principal proporciona una medida resumen de la información de las variables (A y % de cobertura) del indicador consolidado, es también un índice que recupera de la mejor manera la estructura de variación de las mismas, en tanto corresponde a la combinación sintética que explica la mayor variabilidad del conjunto de variables originales.