



**Inter-American
Development Bank**

CID/CME

TECHNICAL NOTES

No. IDB-TN-215

**Desarrollo de la Industria
Consultora de México:
Direcciones Estratégicas,
Agenda de Acciones y
Política**

Gian Enrico Casartelli

Diciembre 2010

Desarrollo de la Industria Consultora de México: Direcciones Estratégicas, Agenda de Acciones y Política

Gian Enrico Casartelli



Inter-American Development Bank

2010

<http://www.iadb.org>

The Inter-American Development Bank Technical Notes encompass a wide range of best practices, project evaluations, lessons learned, case studies, methodological notes, and other documents of a technical nature. The information and opinions presented in these publications are entirely those of the author(s), and no endorsement by the Inter-American Development Bank, its Board of Executive Directors, or the countries they represent is expressed or implied.

This paper may be freely reproduced.

Abreviaturas y Acrónimos

AA	Agenda de Acciones
CBT	Contrato con Precios Unitarios con Base en Tiempo
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
CPF	Contrato de Precio Firme
CNEC	Consejo Nacional de Empresas Consultoras
EEUU	Estados Unidos de América
GEI	Grupo Estratégico de Implementación
GET	Grupo Estratégico de Trabajo
GEI	Grupo Estratégico de Implementación
GT	Grupo de Trabajo
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LAASP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios
LOPSR	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados
LPE	Ley de Presupuesto del Estado
LRSP	Ley de Responsabilidad del Servidor Público
OCDE	Organización para Cooperación y Desarrollo Económico
OGC	<i>Office of Government Commerce</i>
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PTF	Productividad Total de los Factores
RLAASP	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público
RLOPSR	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados
SBC1	Selección Basada en Calificaciones
SBC2	Selección Basada en Calidad
SBCP	Selección Basada en Calidad y Precio
SD	Selección Directa
SE	Secretaría de Economía
SNI	Sistema Nacional de Innovaciones
SPF	Secretaría de la Función Pública
TdR	Términos de Referencia
TFP	<i>Total Factor Productivity</i>
TIC	Tecnología Información Comunicaciones
UE	Unión Europea
UTC	Unidad Técnica Central

Tabla de Contenidos

Abreviaturas y Acrónimos	2
Prefacio	5
Resumen	6
1. Diagnóstico del sector	14
1.1 Donde la innovación crea valor	14
1.2 Objeto del estudio	15
1.3 Consultoría: Definición y razón	16
1.4 Mercado de la consultoría de los EEUU	16
1.5 Mercado mexicano de la consultoría	18
1.6 Demanda del gobierno federal	19
1.7 Racional para un mayor uso	21
1.8 Desafíos enfrentados por los clientes	22
1.9 Estructura de la oferta	24
1.10 Desafíos enfrentados por los consultores	27
2. Visión	29
3. Direcciones estratégicas	31
3.1 Marco estratégico	31
3.2 Dirección estratégica A: Demanda visible y confiable	32
3.3 Dirección estratégica B: Normatividad adecuada	35
3.4 Dirección estratégica C: Industria integrada	43
4. Agenda de Acciones	48
4.1 Resumen de lo anterior	48
4.2 Agenda de acciones industria-gobierno	49

5.	Instrumentos de una política futura	54
5.1	Política de apoyo: Antecedentes	54
5.2	De Agenda de Acciones a política	55
Apéndice I.	Diagrama de flujo de la Agenda de Acciones	62
Apéndice II.	Lista de entrevistados	63
Apéndice III.	Bibliografía	66
Figuras y Tablas		
Figura 1.1	Definición de la consultoría	16
Figura 3.1	Flujo de innovaciones y mejores prácticas	45
Figura 4.1	Arquitectura institucional de la Agenda de Acciones	51
Figura 4.2	Alcance de la Agenda de Acciones	52
Figura 5.1	Gobierno-Industria: Marco institucional de colaboración	56
Tabla 1.1	EEUU - Industria de la consultoría, principales sub-sectores	17
Tabla 1.2	Sectores y subsectores de la industria consultora de México	24
Tabla 1.3	Segmentación de las empresas por tipo de servicios	25
Tabla 3.1	Segmentación por servicios, contratos y método de selección	38

Prefacio

En una reciente publicación del Banco Interamericano de Desarrollo se dice que “El principal canal de innovación y progreso tecnológico en la región es la adaptación de conocimiento importado, mientras que muchas veces falta la capacidad de absorción necesaria para tomar completa ventaja de la transferencia de tecnología. Qué características debe tener una política adaptada a estas condiciones? Debería enfatizar los servicios tecnológicos a las empresas que se originan en laboratorios, universidades, o empresas consultoras y de ingeniería....”¹.

Para llenar en parte este vacío, este trabajo sugiere un proceso de colaboración entre el gobierno e la industria consultora para formular una estrategia, adoptar una agenda de acciones y finalmente expedir una política de desarrollo de esta industria. La razón del trabajo radica en el interés del gobierno en incrementar la capacidad de absorción de innovaciones y mejores prácticas de la administración pública a través de servicios de consultoría. La política requiere que se propongan instrumentos institucionales adecuados para alcanzar este objetivo, cuales estructurar la demanda de servicios, reglamentar su contratación, integrar la industria consultora a la economía del conocimiento de Mexico. El diseño de la política como la definición de sus instrumentos es el producto del proceso de colaboración entre gobierno e industria.

Este trabajo es el resultado de la colaboración entre la Secretaría de la Función Pública (SFP) del Gobierno de México y la División de Adquisiciones, Gestión Financiera y Monitoreo de Cartera del Banco y es parte del programa “Fortalecimiento de Sistemas de Contratación Pública a través de TIC y la participación de MYPIMES” financiado por el Fondo Multilateral de Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Javier Dávila - Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Esperanza Esparza - Titular Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP y Félix Prieto - Coordinador Técnico de la Oficina de Adquisiciones del BID recomendaron y luego apoyaron la preparación del estudio. Raúl Lozano - Especialista *Senior* de Adquisiciones en la representación del banco en Ciudad de Mexico acompañó su ejecución. Una cohorte de funcionarios de la administración pública, representantes de la industria y profesionales de firmas consultoras en Mexico y en otros países, ofrecieron observaciones y sugerencias que han permitido la preparación de este trabajo. Sus nombres se encuentran en la Apéndice II.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo: “The Age of Productivity – Transforming Economies from the Bottom up”, Palgrave 2010, Pag. 252

Resumen

1. **Introducción.** En muchos países de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), incluyendo Estados Unidos de América (EEUU) y Canadá, la industria de la consultoría profesional y experta actúa de difusor de innovaciones y mejores prácticas que incrementan la productividad y el crecimiento económico. El objetivo de este trabajo es diseñar unas direcciones estratégicas, una Agenda de Acciones y generar una política de apoyo al desarrollo de la industria consultora en México con el fin de maximizar, a través de sus servicios, la capacidad de absorción de innovaciones de la administración pública y como resultado incrementar su eficiencia.

Si el gobierno federal lograra un incremento de productividad del 15%, lo cual se espera típicamente de un proyecto de cambio en el sector privado, ésto significaría para el país un ahorro de US\$ 11.5 billones en términos de sus compras del 2009, por cada año en el futuro.

- 1.1 Concertada con la industria consultora, la política debe crear para la administración pública accesos eficientes a los distintos segmentos de la industria. El estudio comienza con un *diagnóstico* de los impedimentos y oportunidades que hoy enfrentan el gobierno y la industria y, a partir de este sugerir los elementos de una *visión* de lo que la industria puede contribuir al fortalecimiento de economía mexicana y así mismo proponer una *estrategia* para el desarrollo de esta industria.
- 1.2 La estrategia propuesta en este trabajo está concentrada en tres “*direcciones estratégicas*” que gobierno e industria pueden definir y desarrollar conjuntamente: (i) sistema de definición y manejo de la demanda del gobierno de servicios innovadores que respondan a sus programas de desarrollo económico; (ii) adopción de una normatividad adecuada a la contratación de servicios de consultoría con las características requeridas por la administración pública, capacitación y fortalecimiento de los funcionarios dedicados a la contratación y uso de los servicios; y (iii) integración de la industria al marco institucional de la economía del conocimiento mexicana y global en calidad de intermediario.
- 1.3 Para llevar a cabo las acciones incluidas en cada dirección estratégica, el gobierno y la industria -de común acuerdo- prepararán e implementarán una *Agenda de Acciones* (AA) que les permita diseñar y ensayar una política para el desarrollo de la industria, misma que considere las necesidades del gobierno. Durante la fase de diseño, la AA funcionará de laboratorio en el que el gobierno y la industria discuten y definen el objetivo, las direcciones estratégicas y los instrumentos de la futura política para el desarrollo de la

industria. En la segunda fase de la AA el gobierno aplicará estos instrumentos y los ajustará de acuerdo con los resultados que se irán observando.

1.4 Al final de la fase de implementación de la AA el gobierno expedirá la política. Tratándose de una industria joven con un mercado caracterizado por asimetrías informativas, sobre todo para los servicios más complejos e innovadores, la necesidad de cooperación y diálogo estructurados, entre gobierno, administración pública y proveedores, será permanente.

2. **Diagnóstico.** En muchos países de la OCDE la industria consultora se está revelando como una de las principales palancas de la productividad del sistema económico, registrando desde mediados de los noventa las más altas tasas de crecimiento de todos los sectores. La contribución de la industria resulta más efectiva en países con altos niveles de competitividad empresarial y de orden institucional. La industria consultora, impulsada por el mercado, constituye una de las redes más eficientes para la movilización de innovaciones tecnológicas y organizacionales y de mejores prácticas a través de muchos sectores económicos, inclusive la administración pública.

2.1 La industria consultora mexicana se encuentra, desde hace varios años, en sus primeras etapas. Hechas las debidas proporciones en términos de Producto Interno Bruto (PIB), la industria resulta mucho más pequeña con relación al tamaño de la industria de los EEUU. Por mucho tiempo los bajos niveles de competencia empresarial y la estructura centralizada del sector público no han requerido de un uso extenso de servicios de consultoría profesional independiente. Hasta hoy el potencial de difusor de innovaciones de la industria y su contribución a la productividad ha sido inexplorado.

- En Mexico, la demanda de servicios de consultoría del gobierno federal, calculada en US\$ 2.0 billones en 2009, es de alcance limitado e inestable. Por su parte, la demanda de los EEUU se estima alrededor de US\$ 100 billones. El componente de servicios profesionales en las compras de gobierno federal es del 2.5%, marcadamente inferior al 18% en los EEUU.
- Dependencias, entidades, empresas consultoras y asociaciones entrevistadas en Mexico para este estudio sugieren que el mercado del sector público no puede considerarse eficiente en niveles de alcance, profundidad, calidad y resultados de los servicios.
- La falta de una visión y de una política de gobierno sobre el empleo estratégico de la consultoría en la administración pública, así como la carencia de un marco institucional adecuado, leyes y reglamentos en la materia han propiciado un rígido entorno operativo que no permite al sector público accesos eficientes a servicios con la profundidad y calidad que se necesitarían en la preparación y implementación de planes de desarrollo. Lo que contribuye proyectos con preparación y diseño insuficientes, bajas tasas de retorno.

- En EEUU, a partir de la segunda mitad de los años noventa hasta el 2008, se ha incrementado el uso de de servicio profesionales externos por parte del gobierno federal a una tasa de 10% anual. Es razonable esperar que en México la demanda de estos servicios presente un desarrollo similar, al asumir el tema de la productividad del sector público un eje central en el debate político.
- El servicio de la consultoría profesional crea desafíos concretos para el sector público, el más común de los cuales es distinguir entre consultores y entender lo que estos hacen. En la actualidad se observa poca experiencia en la contratación y en la utilización de estos servicios. Con frecuencia la complejidad de los proyectos hace difícil para el funcionario público superar el desbalance de información con el consultor, lo que dificulta la apreciación del valor de la asesoría. Superar este rezago informativo requiere de una cooperación entre consultor y funcionario que el actual marco normativo de adquisiciones no estimula.
- Se estima que, en 2008, unas 30.000 unidades económicas del subsector “Servicios Profesionales y Científicos” estaban dedicadas a servicios profesionales “de consultoría”. La gran mayoría de estas unidades, probablemente un 90%, está constituida por un solo profesional. En 2009 se encontraban registradas en la Comisión Nacional de Empresas Consultoras (CNEC) 450 empresas empleando entre 12-15 personas en promedio. Cincuenta de estas empresas tiene más de 100 empleados mientras que se estima que un 20% de todas las registradas tiene más de 5.
- Frente a la demanda inestable y superficial del gobierno y al inadecuado marco normativo, las empresas consultoras se limitan a adoptar estrategias de corto plazo. La industria es estructuralmente débil debido a su baja inversión en capital profesional, esto comparado con el tamaño de la economía y el déficit en infraestructura física y tecnológica, situación que afecta la competitividad del país.
- El gobierno no ha formulado una política de integración de la industria consultora a los planes de desarrollo, ni ha planteado utilizar la demanda del sector público como un instrumento que pueda contribuir al desarrollo de esta industria.
- No se desarrolla, todavía, un diálogo bien articulado entre la industria consultora y el gobierno sobre aspiraciones y temas comunes, tales como competitividad, productividad y el rol que juegan profesionales y expertos consultores independientes al respecto.

2.2 La exposición a la competencia internacional pone a México frente a la exigencia de incrementar la productividad de su aparato económico incluyendo la eficiencia de los servicios públicos. La política económica debe concentrarse en apoyar industrias, como la consultoría, cuyos servicios y productos incrementen la productividad de otras industrias.

3. **Visión.** Qué clase de industria consultora se quiere tener en México? De qué manera podrá una industria joven e innovadora contribuir a incrementar la productividad de la administración pública? Estas preguntas aun no han llegado a la mesa del debate político. De la CNEC y de firmas consultoras se desprende un marco de valores y nociones que ya guían la industria y han ayudado a fundamentar las direcciones y los instrumentos de la política que se recomiendan en este trabajo. Si bien la visión es, en primer lugar, el producto de la misma industria, es necesario que el Estado la involucre y la tome en cuenta al formular su política de impulso y de utilización de los servicios.
4. **Direcciones Estratégicas.** Se identifican tres “direcciones estratégicas” dirigidas a impulsar el desarrollo de la consultoría de acuerdo con la visión de una industria globalmente conectada y en condición de contextualizar todos los problemas que se le propongan. Las direcciones estratégicas propuestas incluyen una demanda de la administración pública razonablemente confiable, un marco normativo estable y adecuado a la naturaleza de estos servicios, y una industria consultora integrada a un robusto marco de la economía del conocimiento profesional y experto. Estas direcciones constituyen el embrión de los instrumentos institucionales que deberán consolidarse en el mediano plazo y que se convertirán en los instrumentos de la política del gobierno mexicano para el desarrollo de la consultoría.
 - 4.1 Dirección A: Demanda Confiable. Administración pública debe expresar, instrumentar y manejar su demanda de servicios de acuerdo con los planes de desarrollo, programas de inversión y reforma que el gobierno propone al comienzo y durante su mandato. Para este fin el gobierno crea una estructura de coordinación que reúne los requerimientos de servicios profesionales de acuerdo con las exigencias de entidades y dependencias sectoriales, y monitorea el avance de la preparación de programas de inversión y de modernización de los aparatos públicos. Esta información crea la visibilidad de la demanda, que ahora no hay, necesaria para que las empresas puedan formular sus estrategias, dimensionar su oferta y movilizar recursos profesionales. Adicionalmente el seguimiento de la evolución de los programas ofrece al gobierno central un instrumento relativamente simple pero efectivo para medir avance, éxito, y resultados así como también para ajustar e impulsar sus programas.
 - 4.2 Dirección B: Normatividad Adecuada. El gobierno fortalece las instituciones que permiten al mercado funcionar eficientemente: (i) política y normatividad de contratación de consultoría dirigidas a obtener servicios innovadores apuntándose en las calificaciones de los proponentes y la calidad de sus servicios; la regulación adecuada ayudará a reducir las fallas del mercado inclusive las prácticas corruptas y al mismo tiempo a incentivar la participación de las firmas más calificadas; (ii) movilización de una vanguardia de funcionarios dedicados y profesionalizados, responsables de la contratación y manejo de los servicios; y (iii) fortalecimiento de los órganos de control para que concentren su atención en la evaluación de desempeño y resultados obtenidos a través de los servicios.

- 4.3 Dirección C, Industria Integrada: el gobierno adopta una política coherente de integración de la industria consultora en el marco de políticas de impulso a la transformación de los resultados de ciencia e investigaciones en conocimientos aplicables, en particular: (i) reconoce la función institucional de la industria como intermediaria independiente de innovaciones y mejores prácticas, y (ii) apoya la vinculación de la industria a las instituciones que la alimentan del talento profesional y experto, necesario para sustentar el desarrollo de la industria misma.
5. **Agenda de Acciones.** Para que las tres direcciones estratégicas planteadas en el capítulo 3 del estudio sean efectivas, se recomienda realizarlas simultáneamente con una AA gobierno-industria. El terreno en el cual se debe avanzar es nuevo, requiere de experimentación, implica procesos de descubrimiento cuyo costo, la industria por sí sola, no puede soportar, y cuyos alcances e impactos, el gobierno y la administración pública no conocen. La probabilidad de éxito es mayor adoptando un proceso conjunto de elaboración de los instrumentos que, en cada paso, permita decisiones informadas y acuerdos de visión y voluntad.
- 5.1 Es importante subrayar que la AA no está focalizada en los “resultados” de la política los cuales no son conocidos ex-ante, sino en la organización y ejecución conjunta del *proceso de formulación de la política*. En la primera etapa del proceso de la AA el producto es acordar y diseñar los instrumentos más adecuados de la política; en la segunda etapa, los productos son aplicar los instrumentos, evaluar los resultados y calibrar estos instrumentos.
- 5.2 El éxito de la AA requiere de un soporte político de alto nivel. Deberá identificarse un “campeón” responsable de la productividad convencido de la urgencia y complejidad de “incrementar la productividad de los servicios públicos” y de la contribución que la consultoría profesional y experta puede dar en alcanzar este objetivo. Para la AA se formará un “Grupo Estratégico de Trabajo” (GET) conformado por los representantes de los distintos segmentos de la industria y por los principales usuarios de sus servicios en la administración pública.
- 5.3 En la Figura 1, a la cabeza del GET con función de coordinación, se encuentran la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Economía (SE). El GET identifica y recomienda las direcciones estratégicas, sus alcances y los desagrega en acciones específicas coherentes.

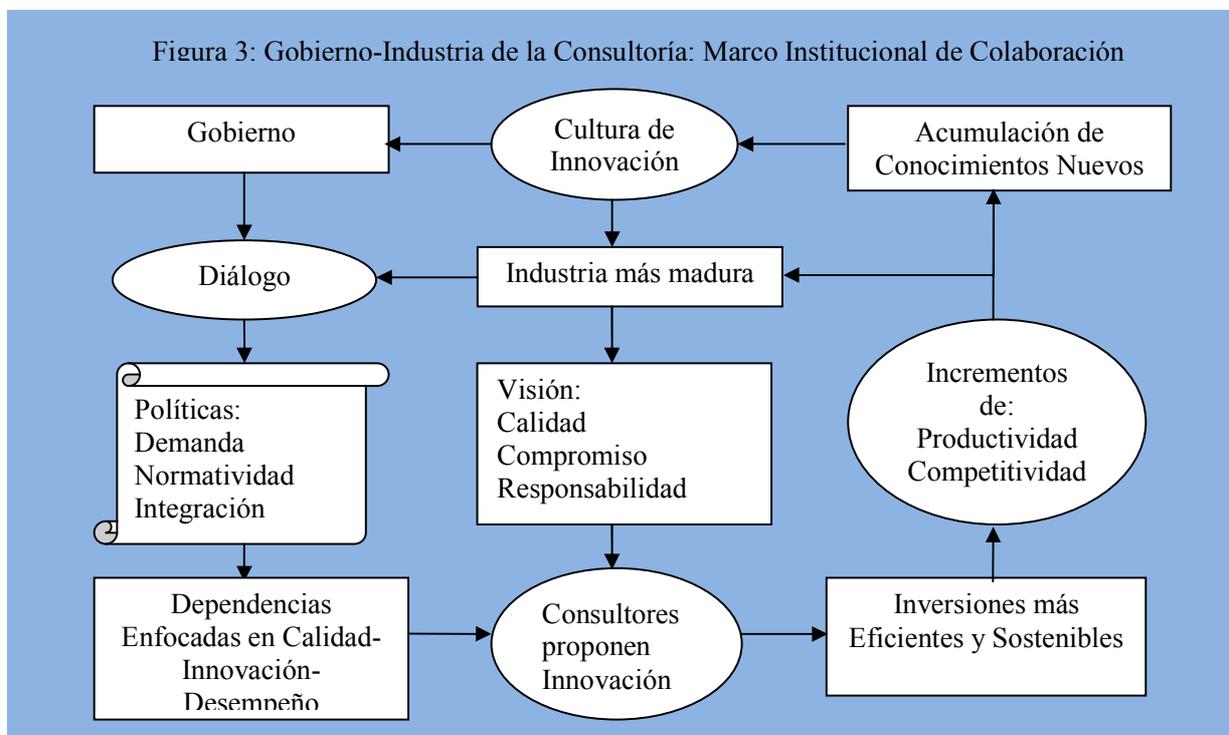


- 5.4 El GET presenta el alcance de la AA al campeón el cual obtiene del gobierno la orden a proceder. Una vez obtenido el apoyo del del gobierno, en la Unidad Técnica Central (UTC) se forman Grupos de Trabajo (GT), uno por cada dirección estratégica, los cuales ejecutan las actividades de cada directriz, es decir estudios, investigaciones, propuesta de reforma de las normas etc.

Figura 2: Agenda de Acciones – Plan de Trabajo

	<u>Temas</u>	<u>Acciones del GET/UTC/GT</u>
Dirección Estratégica A:	Demanda Coordinación Dimensionamiento Profundización Modulación	Creación del Organismo Estudio del mercado Especificación requisitos estándares Planeación de la demanda
Dirección Estratégica B:	Fortalecimiento Institucional Normatividad Capacidad	Replantear Reglamento Estrategia de Cambio
Dirección Estratégica C:	Integración de la Industria Estrategia de Sistema abierto Capital Humano	Definición Marco Institucional Estudio de la industria Vinculación Industria/Universidad

- 5.5 Dependiendo de las recomendaciones y del plan de trabajo acordado (ver Figura 2), la implementación de la AA podrá tomar unos dos años (ver Apéndice 1). Este lapso de tiempo permitirá evaluar el progreso de las acciones incluidas en cada una de las direcciones estratégicas, los resultados de las reformas y la robustez de la infraestructura institucional de acuerdo con los indicadores adoptados.
6. **Elementos de una futura política.** La AA producirá el conjunto de instrumentos que permitirán el manejo de la demanda, la política y la regulación de las contrataciones, así como la capacitación y habilitación de los funcionarios responsables de éstas. Los instrumentos puestos a prueba durante la fase de implementación de la AA se calibrarán de acuerdo con su desempeño y constituirán el punto de partida de la política de gobierno en apoyo al desarrollo de la industria y su acceso eficiente a los servicios que ésta ofrece.
- 6.1 Para estimular respuestas adecuadas de parte de la oferta, será necesario que las entidades coordinadoras tales como SE y SFP mantengan actualizados los instrumentos de supervisión y coordinación de la demanda y, al mismo tiempo, asistan las dependencias en estandarizar los procesos que les permiten expresar y administrar su demanda de servicios. A este fin es también importante que luego de terminar la etapa de implementación de la AA, el gobierno y la industria continúen colaborando. El equilibrio de esta colaboración será clave para el éxito de la política (Figura 3).



- 6.2 La complejidad de las innovaciones obliga la contratación de servicios de consultoría sobre la base de conocimientos imperfectos (selección adversa). La política y los reglamentos sobre contrataciones deberán evolucionar conjugando el objetivo de las dependencias de adquirir servicios innovadores y de calidad, con la visión y los incentivos que motivan a las empresas consultoras. Se requerirá una normatividad cuyas nuevas premisas se plantean en la Dirección Estratégica B. Entre más adecuadas sean las reglas y más profesionales sean los funcionarios responsables de las contrataciones, menos afectados por actos de corrupción serán los procesos de contratación.
- 6.3 Profesionalización, autonomía y responsabilidad de los funcionarios: Consultores capaces buscan contratos con clientes capaces. Deberá seguir fortaleciéndose la capacidad, la autonomía técnica y la colegialidad en toma de decisiones (p.e. adjudicaciones) de aquellos funcionarios responsables de la contratación de consultorías. De igual manera será importante el entrenamiento de directivos de las dependencias y entidades en identificar las necesidades de uso de servicios de consultoría para la preparación de sus proyectos.

1. Diagnóstico del Sector

No importa adonde se originan los descubrimientos – para la prosperidad nacional, lo importante es que alguien los ponga en comercio.

Amar Bhidé

1.1 Donde la innovación crea valor

El desarrollo económico que no se apoya en nuevos conocimientos está sujeto a rendimientos decrecientes y no es sostenible en el largo plazo. Esto conduce a investigar el papel que juegan los consultores en el desarrollo y diseminación de innovaciones y mejores prácticas tecnológicas y organizativas en beneficio de productividad y crecimiento económico en países como México.

Se pueden distinguir las innovaciones entre globales y locales. Una *innovación global* es la invención de un nuevo conjunto de coeficientes de producción por primera vez en el mundo. Una *innovación local* es simplemente la aplicación de una innovación global al mercado local. Por esta razón la aplicación de una nueva solución, método o tecnología a la economía local es tan importante como lo es la creación actual del nuevo conocimiento. Esto ilustra el importante papel que en un país pueden jugar los consultores en la difusión de mejores prácticas tecnológicas y organizacionales.

El valor de la interacción entre la industria consultora y las empresas no se ha investigado mucho en América Latina, mientras que el potencial de la interacción de la industria con el sector público es un ámbito casi desconocido.

Desde los 80's muchos gobiernos de la región, incluyendo el de México, han adoptado estrategias de impulso a innovaciones científicas concentradas en sus universidades e institutos de investigación. Con algunas excepciones ejemplificadas por la industria aeronáutica y petrolera de Brasil, o la del salmón en Chile, estas estrategias y sus mecanismos de difusión se están demostrando poco efectivas.

La razón principal de la falla depende de las maneras en que la innovación circula en México como en América Latina. Empresas, entidades y dependencias públicas operan lejos de las fronteras tecnológicas y organizativas. El principal canal consiste en la adopción de innovaciones incorporadas a capital físico importado mientras que la capacidad de absorción necesaria para tomar ventaja completa de estas innovaciones

muchas veces falta.²³ Esto explica porqué la productividad está estancada.⁴ Es, por lo tanto, importante entender que para difundirse más provechosamente y rápidamente la innovación debe ir por caminos poco explorados y que abrir estos caminos puede llevar a superar obstáculos que hoy impiden el crecimiento de la productividad. Uno de estos caminos es el de la adaptación y disseminación de innovaciones y mejores prácticas globales a través de los servicios de consultoría.

1.2 Objeto del estudio

Este trabajo busca desarrollar una política de gobierno que, concertada con la industria consultora, ayude a confirmar el potencial de esta industria como intermediario de innovaciones, transformándolas en incrementos de productividad de las empresas como del sector público. Con este fin este trabajo se dedica, en primer lugar, a identificar los problemas de información, coordinación, normatividad y de integración que impiden al sector público mexicano beneficiarse de los servicios de una industria consultora más fuerte y dinámica. En segundo lugar el trabajo sugiere los instrumentos necesarios para resolver las resultantes fallas de mercado y delinea una estrategia de integración de la industria a la economía del conocimiento mexicana y global.

Dada las características de industria joven que tiene la consultoría en México, para formular esta política es necesario identificar los obstáculos y oportunidades que tanto la industria y el gobierno deben enfrentar y resolver conjuntamente. El pasado sugiere que en México como en toda la región, al fomentar industrias nuevas, complejas y con mercados muy asimétricos, ni una política adoptada centralmente ni las fuerzas del mercado por sí solas logran generar entornos operativos eficientes y resultados satisfactorios. El proceso de descubrimiento conjunto propuesto en este trabajo se inicia con un diagnóstico del mercado, para pasar a la definición de una visión, de unas direcciones estratégicas y finalmente a una AA que, formulada por gobierno e industria, crea la plataforma sobre la cual se implantará la política de apoyo a la industria.

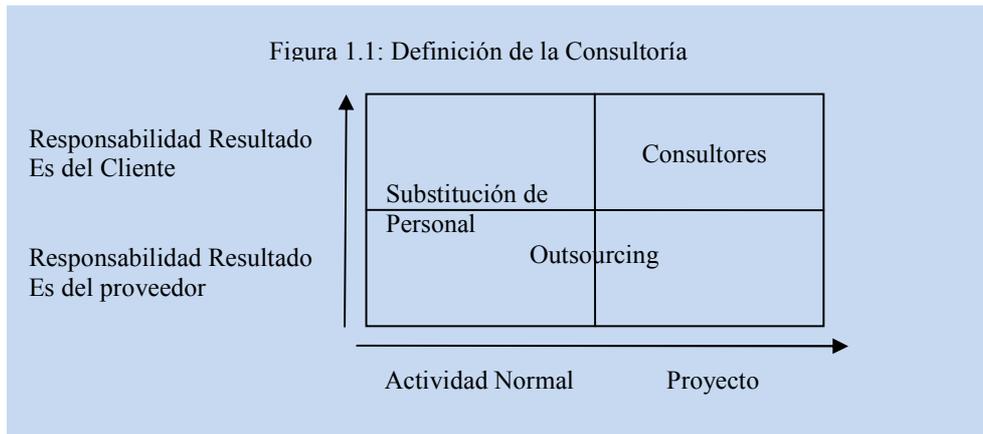
² Carmen Pages Edt. “The Age of Productivity – Transforming Economies from Bottom UP”, IADB page 34: “ If TFP increased to its potential, the income per capita of the typical Latin American country would double..”.

³ El mismo problema es común a muchos países inclusive China. Quimiao Fan y Otros en “Innovation for Development and the Role of Government”. El Banco Mundial, pg. 33 indica:”In low income countries, being competitive may not require being, at the frontier, but rather learning foreign technology and its diffusion, and adapting it to local circumstances to meet demand”..

⁴ The Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21st Century Economy in “ Innovation Measurement” January 2008 pag.7: “PTF es el incremento de la producción que excede el incremento de los insumos y es el resultado de la aplicación de innovaciones bajo forma de nuevos servicios o productos, procesos, estructuras organizativas.

1.3 Consultoría: Definición y razón

Consultoría es un término que se ha interpretado de maneras diferentes. Para los fines de este estudio se ha adoptado el término “servicios de consultoría” de acuerdo con las siguientes dos características (Figura 1.1):



- El trabajo del consultor está basado en proyectos. Individuos o empresas consultoras se contratan para trabajar en proyectos que se consideran fuera de la actividad normal del cliente, y hay una conclusión de su involucramiento. Si los mismos se necesitan para la actividad normal, entonces se trata de sustitución de personal o sea de “*outsourcing*”.
- La responsabilidad del resultado final permanece con el cliente: Por ejemplo la responsabilidad de alcanzar ahorros en costos o incrementos de productividad permanece con el cliente.

La razón principal para el empleo de consultores es que, por sus conocimientos, son garantes de la calidad de las decisiones que afectan los intereses de sus clientes. El servicio del consultor, cuando es eficaz, incrementa el valor del proyecto de un múltiplo del costo del mismo servicio. La segunda razón por la cual se emplean consultores es por su posición independiente. Ciudadanos, contribuyentes y votantes exigen que sus proyectos sean preparados por agentes profesionales ~~ye~~ independientes. Los inversionistas quieren que los informes trimestrales de sus empresas reflejen la verdad. La presencia de expertos independientes es provechosa en las encrucijadas del sistema económico mexicano donde toman lugar transacciones que afectan intereses opuestos.

1.4 Mercado de la consultoría de los EEUU

En 2009 en EEUU, 7.4 millones de individuos fueron ocupados en el sector “Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos” contribuyendo al Producto Interno Bruto (PIB)

con 5.7% (3.0% en 1980).⁵ Un cálculo aproximado para el mismo año indica que 1.9 millones de profesionales fueron ocupados como consultores (25.6%) en 260.000 establecimientos los cuales aportaron 1.9 % al PIB.⁶ Como punto de comparación en 2008, el sector “Agricultura, Silvicultura y Pesca” contribuyó con 1.1% al PIB.

En términos de ocupación, según el Departamento del Trabajo de los EEUU, el subsector “Consultoría Administrativa, Técnica y Científica” con un promedio de 10% por año ha resultado el de más rápido crecimiento desde 1995 y se estima que, entre todos los sub-sectores, este seguirá siendo el de más rápido crecimiento en términos de empleo entre 2008-2018 y uno de los mejor remunerados de todo el mercado laboral de los EEUU.⁷

Tabla 1.1: EEUU-Industria consultora, principales sub-sectores, 2009

	Sub-sector Servicios de Consultoría	Establecimientos	Ingresos Billones US\$
1	Servicios de contabilidad y auditorías	100.000	120.000
2	Servicios legales a las empresas	63.000	82.000
3	Consultoría administrativa, técnica y científica	140.000	150.000
4	Servicios de Arquitectura e Ingeniería	60.000	80.000
5	Servicios de diseño de sistema de computo	60.000	125.000
6	Sub-total 3,4,5	260.000	355.000
7	Total 1-5	423.000	557.000

Para los fines de este trabajo, se estima que el mercado de los servicios de consultoría de los EEUU es de US\$ 355 billones y, si se añaden servicios de contabilidad, auditoría y servicios legales a las empresas, el mercado sube a US\$ 557 billones en 2009 (Tabla 1.1)⁸.

⁵ Based on Erik Brynjolfsson, Adam Saunders: “Wired for Innovation – How Information Technology is Reshaping the Economy”, MIT Press 2010, Table 2.2, pg.17.

⁶ Estos estimados se han calculado con base en las “2002 NAICS Definitios” del US Census Bureau, la voz “541 Professional, Scientific, and Technical Services y los datos de la ocupación de Bureau of Labor Statistics, “Career Guide to Industries – Management, Scientific and Technical Consulting Services”, 2010-11 Edition.

⁷ Bureau of Labor Statistics, U.S.Department of Labor: “Career Guide to Industries – Management, Scientific and Technical Consulting Services”, 2010-11 Edition; <http://www.bls.gov/oco/cg/cgs037.htm>.

⁸ Según “Plunkett Research Ltd.”, Kennedy Information Services estiman el mercado de los EU en \$160 billones en 2009. <http://www.plunkettresearch.com/Industries/Consulting/ConsultingTrends/tabid/78/Default.aspx>. Según “First Research” la industria de los servicios de “Consultoría Profesional, Técnica, Científica” era en el 2009 de \$150 billones repartidos en 140.000 empresas. Esta cifra sube a \$280 billones si se añaden \$120 billones de

A pesar del explosivo crecimiento de la industria en segmentos tales como servicios de diseño de sistemas de cómputo y consultoría administrativa, hasta hoy no se conoce cuánto exactamente contribuye la industria consultora a la PTF de la economía de los EEUU. Estudios especializados sugieren que a partir del 1995 hasta el 2000 la PTF creció al 1.0% anual y que el 58% de este incremento fue atribuible a inversiones en equipo de Tecnología Informativa y Comunicaciones (TIC) y el resto a gastos en “capital organizativo” es decir reorganización de empresas, de procesos productivos y de sistemas de cómputo y a entrenamiento. De 2000 hasta 2006 la PTF creció en 0.92% anual, sin embargo se estima que los gastos en capital organizacional pudieron haber contribuido en un 54% a este incremento. Los gastos en capital organizacional o activos intangibles son, en un componente importante, los servicios de consultoría que se emplean para recombinar capital, trabajo y tecnologías y alcanzar más altos niveles de productividad.⁹

1.5 Mercado mexicano de la consultoría

Como en toda América Latina, en México la industria consultora es un elemento casi ausente del el mapa de su economía del conocimiento. Las estadísticas no permiten dimensionar con precisión el mercado mexicano de estos servicios y lo poco conocido debe tratarse con prudencia. Del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se desprende que en 2008, el sector “Servicios Profesionales Científicos y Técnicos” que comprende la mayoría de los servicios de consultoría, produjo un ingreso total de US\$ 13.6 billones es decir 1.25% del PIB, ocupando 578 mil personas. Si se adopta la estimación de la demanda de servicios de CNEC, de entre US\$ 4.5 y 5.5 billones¹⁰, resultaría que un 34-37%, aproximadamente 180-200.000 personas, fueron ocupados en empresas consultoras. De éstas, un 90% se encontraban en oficinas de profesionales individuales dedicadas a suministrar servicios a terceros de los sectores público y privado.

En el periodo 2002-2009 los servicios profesionales crecieron alrededor del 4.1% por año, menos que todos los otros servicios del subsector “Servicios no Financieros”.¹¹ Con respecto a volumen, alcance y profundidad de los servicios prestados la consultoría mexicana es en general una industria joven.

“Servicios de contabilidad de impuestos y auditoría”. Estas dos fuentes no incluyen los line ítems 4y 5 con los cuales el estimado es de un mercado total de \$355 billones.

⁹ Erik Brynjolfsson, Adam Saunders: “Wired for Innovation” Table 3.1, pg.47.

¹⁰ NdR: Este monto no incluye los servicios de contabilidad y auditoría y los servicios legales a las empresas.

¹¹ Secretaría de la Función Pública: “Industria de la Consultoría (Memoria interna)” Ciudad de México 2010, pag.4.

1.6 Demanda del gobierno federal

A nivel de gobierno federal, dependencias y entidades, no se mantiene información oficial sobre empleo de consultores, características y calidad de los servicios contratados ni de evaluación de sus resultados. Esta situación resulta ser común en casi todos los países examinados para este estudio inclusive Inglaterra, a pesar de contar con una larga tradición de gobierno central en el empleo de servicios de consultoría.¹²

De acuerdo con las entrevistas efectuadas a dependencias, entidades, empresas consultoras y asociaciones profesionales mexicanas, el mercado no es considerado eficiente en términos de niveles de competitividad, profundidad de servicios y calidad de resultados. El marco institucional existente, su regulación y operatividad no garantizan al gobierno el acceso a los servicios necesarios ni la calidad requerida para realizar los proyectos incluidos en programas de desarrollo adoptados por la administración pública.

La escasez de estadísticas impide un diagnóstico exhaustivo de los factores que determinan los bajos y erráticos niveles de la demanda de servicios del sector público. Siendo la demanda del gobierno una proporción relevante del total, su comportamiento ha afectado desde muchos años el crecimiento y las características estructurales de segmentos importantes de la industria.

CNEC estima que la demanda total de servicios de consultoría en 2009 alcanzó alrededor de US\$ 5.0 billones distribuidos de la siguiente manera:

Sector privado	US\$ 1500 millones
Gobierno federal	US\$ 2000 millones
Estados	US\$ 1500 millones

Del total de las compras del gobierno federal los servicios de consultoría representarían menos que un 3% y esto incluyendo PEMEX empresa que, por varios años, ha representado más del 60% de estas compras.

¹² Es exemplar la declaración del National Accounting Office de Inglaterra en su informe “Central Government Use of Consultants” 2006, pag.19: “Fewer than half of central government collects information on how the consultants have performed against what the where intended to do”.

Para dar una muestra de lo reducida que es la demanda del gobierno federal de México cabe mencionar que en 2009 la demanda del gobierno federal de los EEUU se estima haber sido de US\$ 100 billones, representando el 18% de las adquisiciones federales.¹³ Con bases en lo anterior, y en proporción al PIB de cada país, la demanda de servicios mexicana resulta de 4 a 5 veces menor con respecto a los niveles EEUU.

Un consultor relata que “Puede suceder que la dependencia gaste 200 millones de Pesos en tecnologías complejas pero no tenga 15-20 millones para contratar la asistencia técnica necesaria para asegurar que se tengan los requerimientos correctamente definidos, las tecnologías adecuadas, los precios referenciales correctos y un manejo del roll-out sin sorpresas e incremento de costos”.

El segundo problema que afecta la industria de la consultoría es la volatilidad de la demanda de la administración pública debida a las pronunciadas a altas y bajas presupuestarias y otros imprevistos. En México, como en todos los países examinados, los gastos para estos servicios están atados a la disponibilidad de fondos discrecionales y fluctúan más fuertemente que la del ciclo económico. La demanda de servicios del gobierno federal mexicano del 2009 está por debajo del valor alcanzado en el 2007 mientras que en el período 2002-2009 la misma demanda muestra variaciones de hasta un 60% alrededor del promedio anual.

La inestabilidad frustra los planes e inhibe la expansión de las empresas consultoras. La información de la CNEC indica que la demanda del 2007-2009 ha mantenido a las empresas consultoras de la ingeniería de obras en un estado de casi plena ocupación. Si los programas de inversiones del Programa Nacional de Infraestructura (PNI) actuaran como fue anunciado, la capacidad de las empresas se encontraría tres veces por debajo de lo necesario para cubrir la demanda.

El tercer problema es la superficialidad de la demanda. Es deficiente la planificación en muchos sectores, los estudios de factibilidad son someros, los proyectos importantes sufren a veces de diseños e investigaciones limitadas por presupuestos inadecuados por actitud y cultura administrativa negativa de los responsables. Este problema, con excepción de PEMEX, es común en todas las dependencias y entidades según lo relatado por consultores y funcionarios. Las consecuencias en términos de calidad y acabado de proyectos, sobrecostos y retornos no se pueden calcular, sin embargo es fácil encontrar anécdotas que preocupan.

La demanda subdimensionada, inestable y superficial es típica también en el segmento de la modernización de sistemas de tecnología informática y telecomunicaciones (TIC) donde es frecuente el recurso a proyectos “llave en mano” por falta de preparación bien

¹³ Según fuentes internas de la US General Services Administración de US\$560 billones de compras en 2009, US\$ 300 billones se estiman destinadas a servicios, de los cuales US\$ 100 billones eran para servicios de consultoría.

completada. Tampoco, para este segmento, es posible obtener estimados confiables de la demanda del gobierno federal.

1.7 Razón para un mayor uso

El uso de servicios profesionales externos detonó en la administración pública de EEUU a mitad de los años 90 por la necesidad y el propósito de reducir costos e incrementar la eficiencia de los servicios públicos. Al comienzo del 2000 esta misma tendencia se propagó a Inglaterra, Australia, Nueva Zelandia, Holanda, Irlanda y los países Escandinavos.

Es razonable esperar que también en México, al asumir el tema de la productividad del sector público una posición central en el debate político, la demanda de servicios profesionales independientes en la administración pública crezca más rápidamente que en el pasado. El perfil de la demanda podría evolucionar de manera parecida a la de otros países de la OCDE, es decir:

- Ingeniería de infraestructura de transporte, energía y agua: se ampliará el alcance y perfeccionarán planeación, preparación de proyectos y estudio de varios impactos sobre todo el ambiental;¹⁴
- Sector sistemas y TIC: se profundizarán los estudios y la especificación de los proyectos con el objetivo, entre otros, de reducir el recurso a soluciones “llave en mano”;
- Re-ingeniería de procesos y operaciones vinculada a incrementar calidad, eficiencia y costo de los servicios públicos y
- Estrategia, gestión del cambio, gerencia de programas y proyectos: la demanda de estos servicios estará ligada a los proyectos de TIC.

Las necesidades que deben llevar a la administración pública a un mayor uso de servicios de consultoría son:

- Acceso a talentos no disponibles internamente tales como consultores de “pelo-gris” con experiencia en análisis y solución de problemas, expertos en procedimientos para enfrentar la creciente complejidad de proyectos y sistemas, la necesidad de simplificar organizaciones e incrementar su productividad;
- Acceso a opiniones externas, visión innovadora para lograr mejores decisiones; necesidad de opiniones independientes e imparciales que son más difíciles de obtener de parte de los proveedores de sistemas, equipos y de contratistas;
- Metodologías y organización necesarias para completar proyectos y controlar presupuestos; introducción de modernas filosofías de gestión y

¹⁴ En “The Global Competitiveness Report 2007-2008” México se encuentra en lugar 69 como “calidad de infraestructura” y en lugar 61 como “gastos de gobierno inútiles”, World Economic Forum 2007..

- Mayor involucramiento del sector privado en decisiones y actividades públicas compartidas cuando esto promete mejorar calidad y eficiencia del servicio.

1.8 Desafíos enfrentados por los clientes

La naturaleza de la consultoría profesional y su permanente evolución crean desafíos substanciales para directivos, gerentes y funcionarios de la administración pública mexicana. Derivado de las entrevistas realizadas con funcionarios de la administración pública, se perciben algunas tendencias las cuales han sido utilizadas mucho para la preparación de este trabajo.

Los clientes encuentran dificultades para entender lo que consultores hacen y por ende para utilizarlos bien.

A pesar de los largos espacios existentes para incrementar sus niveles de eficiencia, la administración pública mexicana, en general, no es consciente del valor que los servicios de consultoría pueden agregar a muchas de sus actividades. Parte de los funcionarios de nivel intermedio no están informados de cómo el uso apropiado de servicios profesionales y expertos puede contribuir a mejorar la calidad de las actividades no rutinarias, tales como preparación e implementación de inversiones complejas y de gran impacto para la productividad de los servicios. Funcionarios de nivel directivo, al ser nombrados, carecen a veces de familiaridad con el uso de servicios especializados e independientes que pueden asistirlos en la formulación de estrategias, identificación evaluación de proyectos, dirección de programas y coordinación de las actividades de su dependencia con el resto de la administración.

Los clientes son inexpertos en la contratación, utilización y evaluación de los resultados del servicio.

Los funcionarios asignados carecen de entrenamiento en planificar el empleo de consultores profesionales, en preparación de requerimientos, selección de ofertas y definición de contratos. Al mismo tiempo, muchos de ellos lamentan falta de autonomía, incentivos al aprendizaje, reconocimiento de meritos, se quejan de estrés y de falta de protección institucional suficiente para poder tomar la responsabilidad directa en decisiones sobre contratación y uso de consultores. Por estas razones, muchos proyectos no nacen o se quedan parados en las mesas de diseño hasta que los directivos resuelven activarlos con base en soluciones que, por ser apresuradas, a veces terminan por no ser lo que se necesitaba.¹⁵

¹⁵ Consultores de infraestructura física como informática en las entrevistas dedicadas a este estudio han señalado un exceso de proyectos ejecutados bajo la fórmula “llaves en mano” y dan como razones: a) el proyecto no se preparó

Debido a la naturaleza siempre más complicada de los proyectos, es más y más difícil mantener distancia formal entre cliente y consultor.

Debido a complejidad de los proyectos resulta difícil para el funcionario superar el desbalance informativo que dificulta la selección imparcial y la apreciación técnica completa del valor de la asesoría. Superar este desbalance requiere de una cooperación entre consultor y funcionario que la presente normatividad sobre contrataciones no permite porque insiste en minimizar las oportunidades de contacto entre funcionario y consultor. Este problema afecta todos los segmentos de la consultoría profesional. Los reglamentos actuales permiten la contratación plurianual, solo como excepción, con lo cual perjudica la continuidad de la relación y pone al consultor en condición de no trabajar por éxitos de largo plazo, como debería.

El modelo operativo de la compañía consultora puede frustrar al funcionario público.

El arquetipo de la firma consultora es una estructura piramidal con los socios en la cumbre, profesionales sénior intermedios que dirigen proyectos y una planta de profesionales más jóvenes. La sustentabilidad de la empresa se da por el margen positivo generado al emplear expertos a un determinado sueldo y en facturarlos a un múltiplo de este sueldo. Apalancando los socios y profesionales sénior a jóvenes talentosos y de costo más bajo la empresa logra reducir su costo para el cliente y al mismo tiempo generar los retornos necesarios para invertir en nuevos conocimientos y pagar un bono a los socios.

Si bien esta estructura es la que permite la sustentabilidad de la empresa consultora, el cliente del sector público mexicano exige que el consultor ponga a disposición solamente personal de nivel sénior. Al ejecutar los servicios, la empresa seleccionada debe encontrar maneras de reemplazar personal sénior con juniors de talento lo cual lleva a prácticas no permitidas. Frente a este problema muchas empresas prefieren no contratar con el sector público.

Contralorías encuentran muy difícil apreciar el valor de los servicios de consultoría.

A pesar de recientes progresos,¹⁶ la mayoría de los órganos de control no usan criterios que permiten evaluar el beneficio de la contratación de servicios de esta naturaleza. La atención del contralor resulta estar más enfocada a lo que establece la normatividad con base en parámetros cuantitativos utilizables con servicios básicos y repetitivos que se adaptan solo parcialmente a evaluaciones de costo/beneficio y costo/efectividad de

en su debido momento y ahora es urgente; b) los funcionarios asignados no están en condición de preparar las especificaciones técnicas; y c) las presiones de algunos proveedores.

¹⁶ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo: "México El Sistema Federal de Contratación Pública: Retos y Oportunidades" pag. 9-11.

proyectos complejos y/o nuevos. Este enfoque, junto a la vulnerabilidad legal del funcionario responsable de selección, contratación y uso de los servicios constituye un fuerte desincentivo a la introducción de innovaciones en los proyectos y en las prácticas operativas de las dependencias del gobierno.

1.9 Estructura de la oferta de servicios

Con base en la estadística del INEGI se ha calculado que en 2008 unas 30.000 unidades económicas del subsector “Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos” están dedicadas a proporcionar servicios que pueden considerarse de consultoría profesional y experta de acuerdo con la definición de la sección 1.3, pag.16. La gran mayoría de estas unidades, probablemente un 90%, está constituida por un solo profesional. En 2009 se encontraban registradas en la CNEC 450 empresas con un empleo de 12-15 personas en promedio. Alrededor de cincuenta de estas empresas tienen más de 100 empleados, mientras que se estima que un 20% del total tenga más de 5 empleados.

Las investigaciones adelantadas en el marco de este trabajo, revelan que los sub-segmentos principales de la industria consultora ya están establecidos en México y que muchos se encuentran ocupados por empresas consultoras activas.

Tabla 1.2: Sectores y sub-sectores de la industria consultora de México¹⁷

Servicios Legales	Ingeniería y Arquitectura	Diseño Sistemas Computarizados	Manejo Empresa	Otros Servicios Profesionales
Oficinas Legales	Oficinas de Arquitectos	Software a Medida	Consultoría Empresarial	Medio Ambiente
Oficina Notariales	Servicios Ingeniería	Diseño CAD/CAM	Administración	Economía/Fin
	Servicio de Diseño	Manejo Sistemas	Recursos Humanos	Agronomía
Contadores	Servicios Inspección	Entrenamiento	Mercadeo	Energía
Contador Público	Agrimensura y Mapeo		Distribución	Hidrología
Impuestos	Laboratorios de Prueba		Logística	Seguridad
Nomina-Sueldos				Ciencias Sociales
	Diseños Especiales			Publicidad
				Comunicación
				Salud

Varias empresas consultoras globales de ingeniería, gestión de empresa, diseño de sistemas computarizados y recursos humanos operan en México, establecidas como locales y con socios mexicanos. También existen empresas pequeñas de alta especialización profesional que atienden a los sectores público y privado, particularmente en servicios técnicos, empresariales y tecnológicos relacionados con energía e infraestructura física e informática. Sin embargo, una gran parte de la industria es

¹⁷ Información obtenida por medio de CNEC.

estructuralmente débil y pequeña si es comparada con el tamaño de la economía y el déficit general en infraestructura de todos tipos, física, tecnológica e organizacional que penaliza la competitividad del país.

La mayoría de las empresas consultoras mexicanas observadas en el curso de este trabajo, tienen las siguientes características generales:

- Forma de gobierno: sociedades profesionales organizadas generalmente como corporaciones (SA de CV);
- Estructura organizacional: por línea de servicios (ingeniería civil, eléctrica, economía);
- Figura gerencial: socio(s) ejecuta(n) y dirige(n) a otros que ejecutan;
- Desarrollo del personal: aprendizaje se da ejecutando trabajos para los clientes;
- Organización del trabajo: por grupos que pasan tiempo en la oficina del cliente;
- Importancia de un sistema de valores: creatividad, independencia y conducta; y
- Activos de las firmas: reputación basada en especialidad, experiencia, integridad.

Estas características son las premisas sobre las cuales las empresas se fundan y es necesario tomarlas en cuenta al formular una política para el desarrollo de la industria.

Tabla 1.3: Segmentación de las empresas consultoras por tipo de servicios

A. Servicios Estándares	B. Servicios a la Medida	C. Servicios de Especialidad	D. Servicios Excepcionales
Problema del Cliente	Problema del Cliente	Problema del Cliente	Problema del Cliente
Solución Eficiente a Problemas Comunes	Soluciones informadas de diferente opciones y asistencia en proceso	Temas de mayor impacto, complejos, mal definidos y cliente poco experto	Temas de gran impacto y completamente nuevos para el cliente
Calificación Clave	Calificación Clave	Calificación Clave	Calificación Clave
Eficiente suministro metodologías, modelos, procesos y soluciones establecidas	Asesoría que facilita la selección entre alternativas y aplicación de las mismas	Diagnósticos y asesoría rápida y efectiva	Soluciones innovadoras
Factores de Éxito	Factores de Éxito	Factores de Éxito	Factores de Éxito
Capacidad establecida, suministro eficiente y de bajo costo. Entrenamiento efectivo	Capacidad establecida con suministro eficiente y servicio a la medida, Capacidad relacional	Experiencia con problemas parecidos, conocimientos profundos, funcionales. Fuerte capacidad relacional	Alta capacidad diagnóstica Creatividad y estado del arte, conceptos pioneros
Impulsor de Ganancia	Impulsor de Ganancia	Impulsor de Ganancia	Impulsor de Ganancia
Alto Volumen Tarifa Baja Alto Apalancamiento	Tarifas arriba promedio Buen Apalancamiento	Tarifas Altas Apalancamiento bajo	Tarifas Premio Apalancamiento muy bajo
Baja Diferenciación	←	→	Diferenciación Alta
Muchos Proveedores	←	→	Pocos Proveedores
Ejecución	←	→	Diagnóstico
Alto Apalancamiento	←	→	Bajo Apalancamiento
Margen bajo	←	→	Alto Margen

Dentro del mismo sub-sector, sea ingeniería, asesoría empresarial o TIC, las empresas del país también se diferencian por tipo de servicios que proporcionan a sus clientes (Tabla 1.3). El tipo de servicios en el cual la empresa está concentrada, a su vez determina la estructura de la empresa y su estrategia de negocio.

La tipología de los servicios que se explicita aquí es importante para el diseño de las políticas normativas que se proponen en el capítulo 3.

A. Servicios Estándar para Soluciones Eficientes. Este segmento utiliza metodologías y soluciones bien establecidas, modelos y procesos que permiten a las consultoras proporcionar servicios eficientes y a precios competitivos. La propuesta de venta a los clientes es “mejor, más rápido, más barato”. Ejemplo: “Programa de entrenamiento en uso de aplicaciones tecnológicas para un sistema de gestión de empresa”.

B. Servicios Personalizados para Soluciones a la Medida. Los clientes de este segmento requieren más que la aplicación directa de protocolos de procesos (Caso A). Sin embargo buscan soluciones eficientes y económicas. Las empresas operantes en este segmento deben tener una amplia base de conocimiento de cuáles opciones son disponibles y tener experiencia en el uso para resolver los específicos problemas de cada particular cliente. Ejemplo: “Diseño e implementación customizadas de un nuevo sistema de gestión para la Empresa X”.

C. Servicios Especiales para Solución de Problemas Complejos. En este segmento el cliente tiene un problema complejo y mal definido. El cliente tiene poca o ninguna experiencia en la materia. Las prácticas de este segmento ofrecen experiencia con problemas similares al del cliente y profunda experiencia técnica y conocimientos especializados. Aquí, “diagnóstico rápido, vasta experiencia y capacidad de juicio” son críticos para el éxito. Ejemplo: “Factibilidad de una central de generación hidroeléctrica”.

D. Soluciones Excepcionales para Problemas Nuevos e Inusuales. El éxito del cliente depende del resultado o solución de un problema nuevo y/o inesperado que va más allá de la experiencia y especialidad profundas. Para proporcionar soluciones innovadoras, estas prácticas ofrecen capacidad de diagnóstico del más alto nivel, creatividad y conocimiento del estado del arte. Este segmento incluye un número muy pequeño de prácticas. Ejemplo: “Definición de método para detener las pérdidas causadas por la explosión de un pozo petrolero submarino”.

Para liderar y manejar eficientemente sus recursos en un mercado segmentado y competitivo las empresas consultoras adoptan varias estrategias. Para reducir la presión sobre sus márgenes, algunas tratan de reducir costos introduciendo rutinas más rápidamente que sus competidores (caso A: Servicios Estándares). Otras empresas tratan de mantener su posición adentro del espectro de la Tabla 3.1, creando continuamente nuevos servicios que añadan valor extra a las actividades de sus clientes (caso B:

Servicios a la medida), de esta manera compensando la presión de productividad y precio.

1.10 Desafíos que enfrentan los consultores

Muchas de las empresas mexicanas medianas y grandes de la ingeniería declaran que sus ingresos se reparten en proporciones aproximadamente iguales entre administración pública y sector privado. Sin embargo las consultoras “globales” están concentradas en el sector privado y PEMEX con poco apetito por atender a las otras dependencias del Estado. De las entrevistas realizadas en varias empresas se captaron las siguientes inquietudes.

Balancear demanda y oferta es casi imposible en un mercado tan inestable y superficial.

En los EEUU, cuando la demanda del sector privado cae, muchas empresas consultoras se mueven al gobierno federal, y nuevamente lo abandonaban cuando el mercado privado se pone en marcha. Esta flexibilidad no se da todavía en México donde la volatilidad del mercado es tal que no da tiempo a las empresas de adaptar la utilización de sus recursos profesionales a las situaciones que emergen repentinamente, tales como las crisis de 2001 y de 2008. Además la legislación laboral obliga a ser muy conservadores en el empleo de profesionales aun cuando el mercado exige lo contrario.

Mientras la demanda por servicios de consultoría empresarial y TIC ha florecido en esta década, impulsadas sobre todo por el sector privado, la de los servicios de ingeniería para infraestructuras sigue sufriendo altibajos que no siempre son compensados por el sector privado. La volatilidad de la demanda del sector público está acentuada por su propia superficialidad. Las dependencias no tratan la preparación de programas y proyectos como una inversión necesaria sino como gasto discrecional y sufren de una deficiencia crónica de proyectos bien preparados y completos cuando estos urgen. Esta es, en parte, la razón de la deficiencia de financiamientos adecuados y del recurso a soluciones “llave en mano” bajo presión de tiempo. El PNI es un ejemplo de esta situación.

Los mecanismos presupuestarios son la tercera fuente de inestabilidad en cuanto comprimen, por regla general, la contratación y la ejecución de los contratos adentro del año calendario. Contratos plurianuales se tratan como excepción.

El “cortoplacismo” impide a clientes y consultores formar relaciones de confianza recíproca que se hacen más y más necesarias en la medida en la cual los proyectos son complejos y grandes. Como las inversiones, que se mantienen en muchos casos por debajo de lo programado, y las empresas no se atreven a hacer planes ambiciosos de inversión en capital humano, tratando de responder a las solicitudes con lo que tienen a la mano y sin mucho pensar en innovaciones.

El marco institucional-normativo impide un mercado eficiente entre clientes públicos y consultores.

La consultoría es, por una buena parte, una actividad de tipo relacional. Es por la confianza que el cliente pone en el consultor, respaldada por su reputación de competente y honesto, que el cliente contrata al consultor a pesar de las desventajas informativas que lo penalizan. La confianza del cliente en la reputación del consultor, (y del consultor en el cliente), se vuelve necesaria cuando los servicios requeridos son complejos y de gran impacto para un proyecto innovativo y difícil que requiere de colaboración intensa. Esta es la dinámica de la relación cuando el cliente es privado.

Las leyes y reglamentos relativos a la adquisición de bienes y contratación de servicios del gobierno federal y la ley de responsabilidades de los servidores públicos no permiten el desarrollo de esta dinámica. Basadas en la premisa que los funcionarios responsables de las compras son éticamente frágiles y/o poco competentes, las leyes limitan y desincentivan en lo más posible la comunicación entre consultor y cliente sobre todo en las fases de selección y contratación. De esta manera las asimetrías informativas permanecen y el valor que el consultor puede agregar con sus servicios disminuye. Los reglamentos presupuestarios exigen en la normalidad que los contratos se otorguen y ejecuten en el lapso de 12 meses, lo cual impide relaciones profesionales profundas y la formación de la confianza.

La productivización amenaza la estabilidad estructural de una industria joven.

En el corazón de los desafíos mencionados está el problema de la productivización. Una de las premisas aun implícitas de la legislación federal de contrataciones es que los de consultoría son servicios básicos y conocidos. De esta manera los consultores se transforman en producto y se contratan como tales, por haber hecho antes trabajos parecidos, a través de mecanismos dominados por el menor precio y contratos a precio fijo, a pesar del general llamamiento al valor y al “valor en cambio de dinero”.¹⁸ Al concursar de esta manera, el consultor propone los servicios y las soluciones que ya se conocen, lo cual cierra la puerta a la introducción de cualquier innovación o mejor práctica para mantener bajo el precio de su oferta. Algunas

En una muestra de 98 contratos asignados por medio del método “calidad – precio” con fórmula igual a la adoptada en las LAASP y la LOPSR con proporción calidad-precio 80/20, la dispersión promedia del puntaje de la calidad resulta ser de 1.12 y la del puntaje de precio de 1.79. En 67% de los casos la oferta de precio más bajo obtiene el puntaje total más alto. G.Casartelli, E.Wolfstetter “Word Bank Policy on Consultants: Study of its Effectiveness” p. 33.

¹⁸ El Informe de BID y Banco Mundial “México-El Sistema Federal de Contratación Pública: Retos y Oportunidades” pag. ix:” Un aspecto particular del sistema actual es que la selección y contratación de servicios intelectuales o profesionales (consultores) se aborda de la misma manera que la contratación de otros servicios generales, como la seguridad y la limpieza de oficinas”.

dependencias han señalado estas ocurrencias y las consultoras entrevistadas las han confirmado explicando que los márgenes operativos han bajado a niveles que impiden mantener a disposición de los clientes los profesionales que más pueden añadir valor a los proyectos. A partir de unos niveles remunerativos suficientemente bajos los socios tienen más interés a mantener su empresa con un alto nivel de apalancamiento y personal de menor costo hasta reducirse en una empresa pequeña que busca personal cuando se necesite. En paralelo la calidad y confiabilidad de los servicios va disminuyendo. Esta carrera hacia el fondo transforma, para las firmas consultoras, una “trampa de la pobreza profesional”.¹⁹

2. Visión

Gobiernos preocupados en que los sectores más competitivos sigan incrementando su productividad deben asegurar que industrias intermedias como la consultoría permanezcan en condición de transmitirles un flujo estable de conocimientos innovativos. Donde dominan monopolios económicos y políticos la tendencia de los clientes es de limitar la demanda de servicios de asesoría profesional a tareas técnicas de alcance limitado sin mayor interés en tener profesionales independientes involucrados en sus proyectos.

Qué clase de industria consultora quiere el gobierno de México? De qué manera puede esta industria contribuir con sus servicios a incrementar la productividad de su administración pública? Estas preguntas no han llegado todavía a la mesa de los responsables políticos. Sin embargo en el momento en el cual la política para acelerar la productividad se vuelve importante, estas preguntas necesitan respuestas.

Experiencias de varios países, en particular de los EEUU, enfatizan la creciente contribución de la industria de la consultoría como acelerador de la productividad económica y difusor de tecnologías informáticas y de comunicación, de principios organizativos nuevos y de mejores prácticas.

Los distintos segmentos de la consultoría profesional mexicana están apenas comenzando a explicitar una visión unificada de su misión y de cómo sus servicios pueden beneficiar al país. Desde hace poco, CNEC abraza a toda la industria pero no es conocido en que proporción y hasta que punto los varios segmentos están representados en ella.

De las conversaciones con CNEC, firmas consultoras mexicanas y sus clientes, se pudo desprender un marco de valores guían la evolución y características de la industria. Enumerarlos aquí ayuda a fundamentar las direcciones estratégicas y el diseño de la política que se desarrollan en los próximos capítulos.

¹⁹ “Mexico Consulting Services Assessment Report”, The World Bank, May 2007

- *Misión:* añadir valor a las actividades de sus clientes privados como públicos en virtud de su competencia e integridad. La consultoría profesional es una rama de la industria del conocimiento que, impulsada por su mercado, disemina innovaciones y mejores prácticas que incrementan productividad y competitividad de la economía nacional.
- *Independencia, Integridad, Imparcialidad:* la capacidad del consultor de ser imparcial está fundamentada en su competencia e integridad. Su independencia protege al consultor llamado a expresar imparcialmente su juicio. Su presencia robustece y estabiliza el marco institucional del país. Los consultores se colocan en las encrucijadas de la economía en las cuales el intercambio de recursos pide la presencia de agentes autónomos para salvaguardar los intereses de inversionistas y contribuyentes.
- *Reputación y sostenibilidad:* siendo su reputación fundamentada en competencia, integridad e independencia, la industria aspira a que sus clientes reconozcan el valor de sus servicios y que los remuneren de manera que permita la sostenibilidad de las empresas del sector. Al contratarse el consultor con base a estos criterios, competencia, integridad e independencia se activa un círculo virtuoso que impulsa el mismo consultor a portarse de manera competente y honesta, y a preservar su independencia.
- *Integración:* el gobierno impulsa la consultoría como componente necesario a la economía basada en el conocimiento y en el uso innovativo y eficiente de los factores productivos. Los responsables de coordinación económica y normatividad se deben preocupar de las condiciones del marco institucional en el cual la consultoría puede operar eficazmente, de acuerdo con dinámicas de su mercado y los procedimientos de la administración pública.
- *Industria abierta:* como todos los componentes de la economía del conocimiento, la consultoría mexicana debe ser un sistema abierto e integrado a la industria del conocimiento a nivel nacional e internacional. Al no ser un sistema abierto y conectado, la industria corre el riesgo de transformarse en un proveedor de prácticas repetidas y/u obsoletas.
- *Cooperación y transparencia:* gobierno, administración pública e industria consultora colaboran para desarrollar y mantener al día un marco institucional instrumentado y regulado que garantice al estado el acceso a los servicios que necesita en las mejores condiciones que el mercado le permita.

Estos valores, son comunes a las industrias consultoras empleadas en países líderes por crecimiento de la productividad económica y la eficiencia de sus servicios públicos. Al faltar uno o más de ellos resulta difícil para la industria absolver plenamente su misión.

Si bien la visión es en primer lugar, el producto de la misma industria la realización de esta visión no puede dejarse solamente al mercado. Es necesario que el estado participe de esta visión y la tome en cuenta al formular su política de impulso sea porque el mismo necesita de estos servicios y sea porque el desempeño de la industria beneficia sectores estratégicos a lo largo de toda la economía. Medio siglo de experiencia de la industria consultora mexicana, como la de los otros países de América Latina y de la OCDE, han demostrado que este mercado, en sus comienzos, no es suficiente en generar el dinamismo necesario para un crecimiento estable de la industria si demanda, normatividad y otras instituciones no son adecuadas.

En el capítulo 3 se ilustran las direcciones estratégicas que el gobierno, en dialogo con la industria, puede adoptar para ayudar a alcanzar la visión que se adoptará. En el capítulo 4 se propone la AA que permitirá a la industria y al gobierno elaborar los instrumentos y encaminar la política que elimine las fallas de mercado que hasta hoy impiden el desarrollo sostenible de la industria mexicana. En el capítulo 5 se formulan conclusiones sobre los instrumentos de una política eficiente adentro de un marco institucional flexible y estable.

3. Direcciones Estratégicas

3.1 Marco estratégico

Este trabajo utiliza el término estrategia para incluir las direcciones que el gobierno debería adoptar al desarrollar una política que apoye la industria consultora a realizar su visión. En el Capítulo 1 se han identificado los principales desafíos que hoy perjudican el flujo eficiente e innovador de servicios de consultoría hacia la administración pública mexicana: demanda pública desconocida, superficial e inestable, marco regulatorio inadecuado, indiferencia de funcionarios y políticos al uso del recurso, desconexión de la industria consultora con la economía del conocimiento del país.

La premisa de la estrategia propuesta en este capítulo es que la planificación burocrática o las fuerzas del mercado por sí solas no pueden poner a la industria consultora mexicana en condiciones de funcionar eficientemente y sosteniblemente. Si bien no se recomienda una política industrial de protección y subvenciones, es oportuno que el estado juegue, como ya se hace con otras industrias estratégicas en todo el mundo, el papel del “jardinero” que ayuda a las plantas nuevas a que crezcan sanas y fuertes. Además, como la industria es joven y sus costos de suministro de servicios al sector público no son

conocidos, es necesario para que la estrategia sea exitosa que el jardinero y la industria actúen de manera concertada y cooperativa. Vale la pena repetir que el objetivo de la estrategia consiste en “poner a la industria a trabajar en condiciones de sostenibilidad y donde sea más beneficiosa para el éxito del proyecto y la eficiencia de la administración pública.”

En base a los conocimientos del mercado de la consultoría y de sus entornos, este capítulo identifica tres “direcciones estratégicas” apuntadas a impulsar el desarrollo de la industria consultora de México de acuerdo con la visión de una industria globalmente conectada y en condición de contextualizar todos los problemas que se le proponen. Estas direcciones constituyen el embrión de la infraestructura institucional que deberá consolidarse en el mediano plazo y convertirse en el instrumento de la política del gobierno mexicano en materia de consultoría.

Las direcciones estratégicas recomendadas son: (i) impulsar la industria expresando una demanda de servicios de conmensurada a las exigencias de las dependencias y entidades del estado; (ii) modernizar el marco normativo, y las capacidades de los funcionarios de manera que se reduzcan las fallas de mercado y al mismo tiempo se estimulen el dinamismo innovador de la industria cuando suministra sus servicios al gobierno; y (iii) integrar la consultoría a un marco de políticas coherentes con el desarrollo de la economía del conocimiento, facilitando el establecimiento de vínculos institucionales adecuados entre educación terciaria, mercado del trabajo, industria consultora y los sectores económicos que benefician de la intermediación conocimientos avanzados.

El beneficio principal de esta estrategia consistirá en encaminar un “proceso de colaboración” gobierno-industria para que preparen y lleven a cabo una AA en la cual definir los instrumentos de política que pondrán a la industria en condición de perseguir su visión y a la administración pública tener acceso a los servicios de consultoría que sus dependencias necesitan.

3.2 Dirección estratégica A: Demanda visible y confiable

La demanda de servicios de sus dependencias es uno de los principales instrumentos que el gobierno tiene para moldear la política de apoyo al desarrollo de la industria consultora mexicana. Como se ha indicado en la Sección 1.5, 40% de la demanda total de estos servicios es del gobierno federal y 30% de los estados. Entre los años 2002 y 2009 los servicios de consultoría representan en promedio un 5% de las compras públicas federales. Si bien su interpretación requiere de cautela, este porcentaje contrasta fuertemente con el del gobierno federal de los EEUU que ha sido de 18% en 2009 y es un probable indicio del bajo contenido tecnológico-profesional de las adquisiciones y probablemente de los proyectos de inversión del gobierno federal. Los proyectos (de

inversión) financiados por el Banco Mundial a clientes públicos tienen un componente de servicios de consultoría de alrededor del 15% hasta el 20%.

Es clave para la joven industria consultora mexicana poder contar con un flujo de demanda conocido y razonablemente estable que permita a las empresas interesadas en las actividades del sector público preparar planes de negocio confiables, emplear profesionales, invertir en soluciones y metodologías nuevas. El empleo de ingenieros y la adopción de un nuevo sistema de diseño automático se justifican solo si hay previsiones de un flujo de trabajo suficientemente estable para la empresa. Por falta de una demanda confiable y estable, las empresas consultoras adoptan al momento estrategias defensivas limitándose a vender lo que ya se conoce sin intentar descubrir nuevas soluciones y procesos, restringiendo el empleo de profesionales y expertos solo al corto plazo.

No fue posible hacer una evaluación de la demanda y de los beneficios derivados del dinero gastado en consultores. En el curso del trabajo se encontró que la mayor parte de las dependencias:

- No recogen ni agregan información sobre sus necesidades y usos de consultores;
- No siempre evalúan si se pueden utilizar recursos internos en lugar de consultores;
- No efectúan ni comparten, a nivel de dependencia, la evaluación de desempeño de los consultores;
- No involucran activamente ni manejan las relaciones con los consultores para entender mejor cómo trabajar con ellos, alinear objetivos etc.; y
- No planifican regularmente ni ejecutan la transferencia de conocimientos de los consultores a sus funcionarios.

Los datos a disposición sugieren, también, que la demanda actual de servicios para estudio y preparación de proyectos se encuentra por debajo de la demanda latente que corresponde a los planes de inversión de mediano y largo plazo del gobierno y algunos temen, también debajo de la demanda que permitiría a la administración pública mantener constante su productividad actual.

Es, por lo tanto, necesario que la Dirección Estratégica A esté concentrada en expresar, e instrumentar la demanda de servicios.

3.2.1 Expresar y la demanda

Es útil, para la industria consultora, la disponibilidad de instrumentos oficiales tales como el Visión 2030 preparados por la Presidencia de la República, el Plan de Desarrollo

Nacional y los planes sectoriales. Es necesario que entidades y dependencias formulen sus estrategias, programas de inversión y que luego preparen los proyectos prioritarios a nivel de factibilidad técnico-económica. De lo observado, las actividades de planeación y preparación de proyectos en las dependencias sufren de limitaciones de orden técnico-profesional. Hay proyectos importantes que sufren de limitadas investigaciones básicas por falta de presupuesto y de tiempo.

Parece hacer falta una entidad coordinadora que se encargue de la coherencia de los planes, tales como el actual PNI con la Visión 2030 con los planes sectoriales. Según la CNEC “Existen en el PNI deficiencias que deben ser atendidas a la brevedad: falta de estructura institucional de planeación estratégica y de un portafolio de proyectos bien preparados, listos para ejecutarse”.²⁰ Sin mutar el énfasis en la descentralización la misma entidad podría asistir a las dependencias, las cuales carecen en la mayoría de los casos de unidades de planificación estratégica, en completar sus programas de manera que éstas estén en condición de comunicar a las empresas consultoras interesadas sus programas de contratación de mediano-largo plazo. A esta misma estructura podría corresponder la rectoría, coordinación, certificación de los procesos de preinversión y de los estudios de preinversión que generen las entidades y las dependencias federales, dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Con excepción del PNI no hay, al momento, un sistema federal que consolide en un proceso de colección ordenado de información sobre la preparación de proyectos, que conozca si los proyectos de las dependencias se están adelantando a tiempo, en qué punto se encuentran. Se pueden construir bases de datos que permitan reunir y alimentar a nivel central la información sobre los programas de inversión de entidades y dependencias. Modelos conocidos son los usados en bancos multilaterales a través de los cuales es posible para las empresas identificar la demanda de servicios y, a través de esta información, ponerse en contacto con las entidades del gobierno. Los mismos sistemas permiten al gobierno estar informado del estado de preparación de sus proyectos.

Para encaminar una acción de dimensionamiento de la demanda sería útil que el gobierno contrate la preparación independiente de un rápido “diagnóstico de la demanda de sector público” que examine sector por sector los planes, programas y estudios de preinversión y proyectos de dependencias y entidades.

3.2.2 Instrumentar la demanda

El crecimiento razonablemente estable de la demanda de servicios permite a las empresas implementar estrategias para su desarrollo sostenible.

²⁰ Consultoría: “Podremos Avanzar” Entrevista con el Presidente de CNEC, Dr. Reyes Juárez del Ángel”, A.19, No.12.

En muchos casos no es la falta de fondos la causa por la cual no se pueden solucionar las necesidades colectivas sino la falta de proyectos debidamente preparados. La entidad coordinadora que se menciona en la sección anterior puede encargarse de estandarizar razonablemente metodologías de preparación, evaluación, gestión de proyectos y transferencia de conocimientos. El costo de preparación de estos documentos por consultores profesionales y de acuerdo con las mejores prácticas se coloca entre un 1-3% del costo total de la inversión para la pre-factibilidad y otro 2-4% para la factibilidad, dependiendo del sector y de la naturaleza del proyecto. Otro 4-6% se necesita por los otros servicios relacionados con la implementación.

El tener una previsión confiable de la demanda de sus dependencias permitirá al gobierno establecer presupuestos dimensionados de acuerdo con las características de los proyectos. En este momento el proceso presupuestario hace la programación muy difícil cuando se supera el lapso de 12 meses. El presupuesto plurianual es, todavía, tratado como instrumento de excepción. Es también necesario establecer mecanismos que permitan comenzar tempestivamente la preparación de un proyecto en cualquier momento del año asegurando que esto cuente con el financiamiento necesario.

Fondos insuficientes y demorada autorización presupuestaria causan que la preparación se conduzca de forma apresurada, a veces incompleta o defectuosa. Hasta hoy los fondos destinados a estudio de proyectos se tratan como gastos discrecionales y no como costo necesarios de la inversión, lo cual hace más difícil justificar su financiación a mediano y corto plazo.

Algunas dependencias son débiles y necesitan apoyo externo para planificar, detallar requerimientos técnicos para estudios de pre-factibilidad y factibilidad, investigaciones complementarias, diseños de licitación, y presupuestar todos estos componentes.

3.3 Dirección estratégica B: Normatividad adecuada

Para que la administración pública logre un flujo estable de servicios profesionales innovadores y adecuados a sus exigencias, es necesario adaptar el reglamento de contrataciones y, en paralelo, fortalecer la capacidad y autoridad técnica de los funcionarios encargados de la adquisición y manejo de estos servicios. Como soporte de la Dirección A, la Dirección estratégica B deberá proporcionar un entorno regulatorio gracias al cual las actuales fallas del mercado podrán corregirse. La evidencia registrada en el curso de este trabajo sugiere que la actual regulación, está basada en premisas y utiliza mecanismos de contratación que, por lo general, no atraen la oferta de servicios de la calidad necesaria para buenos proyectos.

3.3.1 Adecuar el reglamento

A la fecha, la normativa federal de adquisiciones de servicios de consultoría se encuentra en las siguientes leyes y reglamentos²¹:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP) última reforma publicada el 27 de mayo de 2009; Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAAS) última reforma publicada el 28 de Julio de 2010.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSR), última reforma publicada el 28 de mayo de 2009; Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSR), última reforma publicada el 28 de Julio de 2010.

Además de estas normas, hay muchas disposiciones relacionadas de varias maneras con las mismas, entre ellas la Ley de Responsabilidad del Servidor Público (LRSP), la Ley del Presupuesto del Estado (LPE) y la Ley del Trabajo.²² Este sistema regulatorio, iniciado en 1916, ha evolucionado en épocas muy anteriores a la entrada en uso de la consultoría profesional, y fue pensado para la adquisición de obras y bienes relativamente sencillos y relativamente homogéneos. El sistema está fundado en premisas inadecuadas si se refiere a servicios profesionales y expertos independientes como los de consultoría de los cuales se esperan innovación, solución de problemas complejos y de impacto social y económico sobre las inversiones que en ellos se fundamentan. Estas premisas son: (a) los servicios a adquirirse son básicos, homogéneos y conocidos; y b) el funcionario responsable no será imparcial en una adjudicación sea por incompetencia y/o por falta de integridad. Las dos premisas han dado lugar a un reglamento que, en efecto, soluciona los concursos con el uso de mecanismos de adjudicación dominados, explícita o implícitamente por el precio y combinados a contratos de precio fijo. Al pretender que el comportamiento del consultor y las expectativas del comprador se alineen al precio menor y a un contrato de precio fijo por el mismo monto, de hecho el consultor pierde el

México califica en el lugar 93 de 131 por uso del precio en la adquisición pública de productos de tecnología avanzada en el Global Competitiveness Report 2007-8. Singapur califica primero y los EEUU en el lugar 5. México figura en el lugar 112 de 131 en “peso de reglamentos estatales”. Singapur califica primero, los EEUU en lugar 40.

²¹ Todas las adquisiciones de las entidades y dependencias federales del Estado se rigen por las mencionadas leyes y reglamentos con excepción de ciertas adquisiciones de PEMEX que se definen substantivas bajo la Ley de Petróleos Mexicanos.

²² Al momento de elaborar este estudio, la Secretaría de la Función Pública (SFP) está a su vez elaborando los nuevos reglamentos de las dos leyes y un “Manual aplicativo”, en el cual se interpreta de forma coherente toda la normativa.

estímulo a proponer métodos o soluciones nuevas que le impliquen riesgos de sobre costos.

Al desconfiar de la integridad del funcionario (y del consultor) y al ignorar la posibilidad de asimetrías informativas (al asumir se están adquiriendo bienes básicos y conocidos), el reglamento fija procedimientos rígidos que minimizan la posibilidad de comunicación entre consultor y funcionario. Preocupado por la “transparencia” y la “debida distancia” el reglamento dificulta la colaboración o diálogo necesario para el descubrimiento de los costos y para disipar el desbalance de información entre vendedor y comprador. Finalmente los requerimientos administrativos relacionados con estas preocupaciones generan una sobrecarga burocrática que hace prohibitivos los costos de transacción y el manejo económico de los servicios por parte de empresas y dependencias.

Este sistema regulatorio ha dado lugar a procesos de selección que impiden adquirir los servicios de la calidad y cantidad que se necesitan y, como es de esperar, cuando las asimetrías informativas no se mitigan, hay corrupción y, por lo tanto, las fallas de mercado permanecen. La adquisición de servicios de consultoría innovadores resulta imposible y los consultores más capaces abandonan el mercado a la primera oportunidad. Los que quedan, para controlar sus costos, se limitan a proponer lo de siempre.

El estudio sobre la normativa federal²³, que forma parte con este trabajo del programa “Fortalecimiento de Sistemas de Contratación Pública a través de TIC y la participación de MIPYMES”, subraya la necesidad de premisas que permitan generar reglamentos aptos a la contratación eficiente de servicios profesionales.

La primera nueva premisa es que, los servicios de consultoría que se deben contratar, no son servicios básicos y homogéneos, más bien tienen varios grados de complejidad y que, dependiendo de su calidad, tienen el efecto de palanca más o menos fuerte, sobre el retorno de las inversiones del gobierno.²⁴ Los incrementos de calidad del servicio generan beneficios extra que son un múltiplo del costo adicional de servicio mismo. Lo importante es que el evaluador esté en condición de observar y apreciar la diferencia entre las distintas ofertas. La segunda nueva premisa es que existen en cada dependencia funcionarios públicos dedicados los cuales, seleccionados según meritos, pueden con el grado de autonomía y los instrumentos necesarios evaluar imparcialmente propuestas cualitativas.

Con base en estas dos premisas, la recomendación general del estudio sobre la normatividad es que los procesos de selección y contratación deben definirse de acuerdo

²³ Banco Interamericano de Desarrollo-Secretaría de la Función Pública: “Adquisiciones de Servicios de Consultoría: Guías para una Regulación Eficiente”, Ciudad de México, 2010.

²⁴ Por ejemplo, el diseño de la solución innovativa X a una congestión de tráfico urbano puede originar ahorros en tiempo del recorrido doble de solución Y. El mejor diseño de un programa de atención puede significar una reducción del tiempo de espera en hospitales de un 50%. Los estudios más fundamentados de un sistema de diques protectores generan una inversión en prevención de inundaciones que es 1/20 del costo de reparaciones, mientras que con un diseño estándar el costo de prevención hubiera alcanzado 1/10 de los mismos costos de reparación.

con la naturaleza y los TdR de los servicios. Las recomendaciones específicas se resumen brevemente y son consideradas acciones específicas de la Dirección Estratégica B.

- *Adoptar un Método de Selección Basado en Calificaciones y Calidad:* cuando los servicios de consultoría tienen un impacto importante y son complejos, es mejor evaluar con base en las calificaciones de consultor y la calidad de su oferta técnica. La experiencia sugiere que, en estos casos, intercambiar calidad y precio del servicio puede perjudicar el resultado de la selección, la calidad de los servicios, el éxito del contrato y del proyecto.

Tabla 3.1: Segmentación de las empresas por clase de servicio, contrato y método de selección

A. Servicios Estándar	B. Servicios a la Medida	C. Servicios de Especialidad	D. Servicios Excepcionales
Problema del Cliente	Problema del Cliente	Problema del Cliente	Problema del Cliente
Solución Eficiente a Problemas Comunes	Soluciones informadas de diferente opciones y asistencia en proceso	Temas de mayor impacto, complejos, mal definidos y cliente poco experto	Temas de gran impacto y completamente nuevos para el cliente
Calificación Clave	Calificación Clave	Calificación Clave	Calificación Clave
Eficiente suministro de metodologías, modelos, procesos y soluciones establecidas	Asesoría que facilita la selección entre alternativas y aplicación de las mismas	Diagnósticos y asesoría confiable, efectiva	Soluciones innovadoras y únicas
Factores de Éxito	Factores de Éxito	Factores de Éxito	Factores de Éxito
Capacidad establecida, suministro eficiente y de bajo costo. Entrenamiento efectivo	Capacidad establecida con suministro eficiente y servicio a la medida, Capacidad relacional	Experiencia con problemas parecidos, conocimientos profundos, funcionales. Fuerte capacidad relacional	Alta capacidad diagnóstica Creatividad y estado del arte, conceptos pioneros
Modelo de Contrato	Modelo de Contrato	Modelo de Contrato	Modelo de Contrato
CPF, CBT+CPF ²⁵	CBT, CBT+CPF	CBT	CBT, CPF
Método de Selección	Método de Selección	Método de Selección	Método de Selección
SBCP ²⁶	SBCP y SBC2	SBC1/2	SBC1/2 y SD

El uso de las calificaciones y de la calidad técnica de las ofertas, como criterios de selección, estimularán a los consultores a acumular reputación por competencia e

²⁵ CPF: Contrato de Precio Fijo (Suma Alzada); CBT: Contrato con base en Tiempo.

²⁶ SD: Selección Directa; SBC1: Selección Basada en Calificaciones; SBC2: Selección Basada en Calidad, SBCP: Selección Basada en Calidad y Precio.

integridad profesional y, al mismo tiempo, a ser innovadores en sus métodos y soluciones.

- *Utilizar con prudencia el Método de Selección Basado en Calidad y Precio (SBCP):* al momento, la regulación establece como método el de “Puntos y Porcentajes” de acuerdo con una ecuación que incluye una fórmula que relaciona los precios de cada oferta con el precio menor. Si bien relacionar calidad de la oferta con su propio precio es lógico, relacionar “mecánicamente” el precio de una oferta con el precio de otras se justifica sólo cuando las ofertas son homogéneas, porque el producto es básico, las ofertas técnicas comparables y el servicio de impacto limitado para el proyecto.

No todo lo que cuenta se puede contar, y no todo lo que se puede contar cuenta
Albert Einstein
- *Normalizar Procedimiento de Invitación por Lista Corta (cuando Menos Tres Personas):* se sugiere colocar este procedimiento afuera del Capítulos de las Excepciones a la Licitación Pública en las dos leyes de adquisiciones, cuando se trata de servicios de consultoría. Se sugiere, al mismo tiempo, no utilizar el concurso abierto con fórmulas que incluyen el precio. Para garantizar igualdad de condiciones se recomienda también no incluir en las invitaciones a concursos para servicios de consultoría, instituciones de educación superior y centros públicos de investigación, que compitan en el mismo concurso con firmas consultoras. Al preparar la lista deberían considerarse “*especialidad, experiencia e integridad*” del consultor como factores de calificación.
- *Aclarar en los Reglamentos de las Leyes el Tipo de Contrato que debe Utilizarse.* Al proponer soluciones complejas y mejores prácticas localmente desconocidas los consultores y los funcionarios, cada uno por su parte pueden solo estimar el costo de los servicios y, por lo tanto, el contrato en estos casos no puede ser de precio fijo. Es recomendable aclarar cuando debe utilizar el Contrato de Precio Firme (CPF) y cuando el Contrato de Precios Unitarios con Base en Tiempo (CBT). En los reglamentos y en la práctica se detecta una preferencia de la pública administración para el contrato CPF lo cual es consecuencia lógica de las licitaciones basadas en el precio menor. En la práctica actual se exigen en el CPF muchos detalles típicos del CBT (Lista muy detallada de actividades), mientras el CBT tiene elementos típicos del CPF (Precios y montos fijos). Dada la naturaleza compleja de los servicios y el riesgo alto de interpretaciones distintas de los alcances de los servicios y de las condiciones contractuales es necesario que, las leyes permitan y que los reglamento especifiquen que después de terminar el

proceso de selección, la entidad y el consultor seleccionado puedan discutir, acordar y finalizar el alcance de los servicios y los términos de contrato.

La Tabla 3.1 sintetiza por entero el marco conceptual ilustrado en esta sección. De esta manera el objetivo del gobierno, el obtener servicios que producen innovaciones se alinea con la estructura de incentivos de los consultores que son enriquecer su reputación entregando calidad a condiciones económicamente sostenibles. Las fallas del mercado disminuirán y el gobierno podrá obtener los servicios que necesita. La política de adquisiciones necesita un marco regulatorio estructurado de esta forma, para que se genere un entorno operativo que permita un flujo de servicios más rico de innovaciones y mejores prácticas.

3.3.2 Profesionalización: Del cumplimiento al desempeño

Junto con adecuadas reglas del juego, la capacidad y la autoridad de los funcionarios encargados de seleccionar, contratar y luego utilizar consultores permite el flujo de innovación de la industria a la administración pública. Son innovación y mejores prácticas incorporadas en proyectos las que permiten el crecimiento de la productividad, sin embargo los funcionarios responsables no las conocen o no se interesan en ella y, por lo tanto, no las solicitan.

Desde hace tiempo el precio propuesto ha definido el resultado de la licitación; todo lo que el gobierno necesitaba del servidor público era diligente obediencia a las reglas del juego y respeto de la jerarquía. La estructura reglamentaria y jerárquica de la burocracia no ha requerido, de parte del funcionario, la aplicación autónoma de su juicio profesional en la selección y en el empleo de consultores. Este orden ha contribuido a una actitud de indiferencia en los resultados, de aversión al riesgo y a vaciar la capacidad de los departamentos técnicos.

El gobierno central debe confiar la ejecución de su voluntad a agentes, sobre los cuales, muchas veces, no tiene control y no puede perpetuamente dirigir.

A. De Tocqueville, Democracia en América

Para ganar acceso a servicios complejos, los reglamentos de compras recomendados en la sección 3.3.1 sugieren métodos de selección basados en evaluación de las calificaciones de los proponentes, de la calidad de sus propuestas y la definición inteligente del precio contractual. El paso de la adjudicación basada en el precio a la selección basada en “evaluación” significa aceptar que las premisas del reglamento cambian: los servicios de consultoría no son servicios básicos, los funcionarios encargados deben ser capaces de evaluar imparcialmente. Un cambio de este orden requiere, primero que todo, de una “voluntad política” convencida que semejante cambio es necesario y que se puede lograr

solamente movilizando y cultivando, en los funcionarios, la voluntad de un cambio.²⁷ El éxito de esta transición depende de la posibilidad que tiene el gobierno de conectar con los funcionarios de la primera línea que comparten la misión y reciben del gobierno los instrumentos y los incentivos a obtener los resultados.

Como las evaluaciones requieren juicios profesionales, cada dependencia deberá preocuparse en identificar y motivar una vanguardia de funcionarios en condición de evaluar los consultores y sus propuestas, y manejar los contratos con “imparcialidad”. La movilización de esta vanguardia es necesaria para permitir la absorción de innovaciones y mejores prácticas que los consultores les transfieren.

“Una de las principales razones por las cuales consultores pueden fallar en generar los beneficios esperados es que los involucrados de lado del cliente tienen incentivos insuficientes para hacer un éxito de proyecto. Pueden sentirse puestos de un lado, hasta amenazados por los consultores.”

UK-National Audit Office: “Central Government’s use of Consultants: Building client and consultant commitment”, Dec.2006, pág.2

En paralelo con la reforma del reglamento surge, por lo tanto, la necesidad de una reforma del personal. Cada una de las dependencias interesadas tendrá la necesidad de habilitar su cohorte de funcionarios deseosos de autonomía técnica y de añadir valor con su trabajo, que satisfagan los criterios de “dedicados, honestos, competentes”, y “colaborativos”. Es necesaria una especificación de estos criterios para facilitar la apreciación de su importancia para el éxito de la Dirección Estratégica B.²⁸

Dedicación: sin una vanguardia de dedicados la reforma del reglamento quedará sin resonancia. El éxito del cambio depende de la actitud y conducta de los operativos en apoyo a la reforma. Las investigaciones más recientes sobre cómo levantar este apoyo identifican, en su “descontento ideológico” con el sistema tradicional, el primer factor que moviliza el funcionario. Las fuentes del descontento resultan ser, en orden de prioridad, las siguientes: (i) falta de autonomía de decisión, (ii) estrés causado por la burocracia; y (iii) deseo de alcanzar más valor en las contrataciones de la entidad.

Cabe mencionar también que la condición necesaria para el involucramiento de los niveles intermedios de funcionarios de adquisiciones, es la determinación de la cumbre política a impulsar el cambio. Sin alianza entre los mandos políticos y la vanguardia es imposible que la reforma se realice.²⁹

²⁷ Barber Michael: “Instructions to Deliver – Fighting to Transform Britain’s Public Services”, Methuen 2007

²⁸ Por mas detalles técnicos puede consultarse el capítulo 7 del informe “Adquisición de Servicios de Consultoría: Guías para una Regulación Eficiente”. El informe es parte de este trabajo.

²⁹ Steven Kelman: “Unleashing Change, a Study of Organizational Renewal in Government”, Brookings, 2005. Este libro reporta las tácticas empleadas en la reforma de los reglamentos de compras federales para obtener el apoyo de los funcionarios de entidades y dependencias.

Honestidad: debido a la naturaleza de las propuestas y de los servicios, la probabilidad de detectar perjuicio o favoritismo en el funcionario responsable es generalmente baja, porque los mismos pueden disfrazarse como juicios profesionales legítimos que no es fácil objetar. Es por esto que la honestidad o integridad personal, será un requerimiento que la entidad debe buscar al efectuar el nombramiento ante de las otras calificaciones. Para satisfacerlo se recomienda que los candidatos se consideren con base a su reputación acumulada en los transcurso en el servicio del público y en la dependencia misma.

Competencia: Es más probable que un proyecto de consultoría tenga éxito si por lo menos una parte de los involucrados por parte de la entidad tienen la competencia relevante necesaria. Las dependencias, normalmente, consiguen en el área técnica responsable los candidatos al comité de selección entre los funcionarios profesionales que han preparado los requerimientos técnicos del concurso (TdR) y los que utilizarán los servicios a contratarse. Estos últimos, al menos bajo el aspecto técnico-profesional, serán co-responsables del resultado de los servicios. Los candidatos deben estar intelectualmente interesados en el proyecto y tener razonable familiaridad con el estado del arte de la materia, y de las calificaciones requeridas de los consultores. Deben entender bien lo que los TdR especifican, en términos de aplicabilidad y funcionalidad para la entidad. Si bien la competencia técnica del funcionario será criterio de nombramiento, es conveniente también que el candidato tenga experiencia o familiaridad en la aplicación de principios, métodos y procedimientos de contratación de consultores.

Disponibilidad a cooperar: como la materia de muchos servicios es nueva y compleja, es normal que el funcionario no domine todas las disciplinas necesarias para evaluar las propuestas, decidir la selección, negociar y administrar contratos. Para superar estos obstáculos es, por lo tanto importante, que el funcionario tenga una actitud abierta y esté dispuesto a compartir visión, ideas, opiniones e información con sus colegas. El diálogo (inter-subjetivo) facilitará la comprensión de los aspectos complejos y brindará “transparencia interna” a la evaluación de ofertas aumentando imparcialidad y confiabilidad de los resultados a los ojos de todos los interesados. Típicamente el funcionario tendrá menos información del consultor sobre las innovaciones posibles y los costos relacionados. Por terminar: sin una actitud colaborativa la absorción de conocimientos no será del nivel deseado.

No es parte de este trabajo examinar todo lo que los consultores de su lado deben contribuir para el éxito de sus contratos. En el contexto de esta esta sección se puede decir que los consultores deben:

- Permitir que los funcionarios de la organización del cliente tomen una parte activa en el proyecto;
- Ayudarlos en el desarrollo de su capacidad;

- Asegurar que propios profesionales sean genuinamente dedicados al proyecto.

3.3.3 Otros aspectos relevantes

Para que esta Dirección Estratégica B alcance su objetivo, es oportuno proceder con la revisión de los reglamentos y procedimientos relativos a la actividad de los órganos de control, la ley de responsabilidad del servidor público y los reglamentos presupuestarios. Un aspecto importante del empleo del funcionario autorizado es su protección cuando se da un cuestionamiento de su imparcialidad evaluativa por parte de los órganos de auditoría y control del gobierno.

Protección institucional del funcionario: según lo relatado por varios funcionarios y consultores la LRSP deja a los primeros en una situación de incertidumbre jurídica al aplicar criterios profesionales o cualitativos a la evaluación de ofertas y de servicios sobre todo porque la LRSP se interpreta fácilmente como invitación a atenerse a las normas independientemente del resultado. Esta situación puede comprometer la actitud de los funcionarios y poner en riesgo el éxito de selecciones basadas en calidad, como el método de punto-porcentajes que las leyes introdujeron en 2009. Al no darse la protección requerida para evitar ser cuestionado sobre una evaluación, el funcionario encargado asignará a las ofertas técnicas puntajes muy parecidos o iguales dejando que el precio de las ofertas domine la selección. De esta manera se puede decir que “la buena calidad es expulsada por la mala.”³⁰ La revisión de la LRSP es recomendable para que la reforma normativa tenga “dientes”.

Auditoría y Control: la evolución de los patrones de compras, de los reglamentos y de la posición del funcionario responsable requiere el fortalecimiento de los órganos de control encargados de la revisión de las contrataciones. De los testimonios de funcionarios y de consultores, los órganos deben todavía desarrollar la capacidad y estructurar los procesos necesarios para migrar del control del cumplimiento a la medición de la eficiencia de la adquisición.

3.4 Dirección Estratégica C: Industria Integrada

El estado mexicano es el más grande comprador de servicios profesionales del país y puede contribuir con el peso de su demanda a impulsar y moldear el dinamismo de las empresas consultoras (Dirección A). A este fin debe crear un entorno normativo menos propenso a generar fallas de mercado (Dirección B). Con la Dirección C, el estado quiere institucionalizar e integrar la industria consultora a la economía del conocimiento del país.

3.4.1 Consultores transforman innovaciones en desempeño

³⁰ NdR: Como con la ley de Gresham en la cual “la moneda mala reemplaza la buena”.

La consultoría profesional no es hoy parte constitutiva del sistema nacional de conocimientos ni es objeto de atención estratégica a nivel político. La razón de esta omisión es que, hasta hoy, el Sistema Nacional de Innovaciones (SNI) se ha concentrado, principalmente, en estimular la “producción de innovaciones” en universidades e institutos nacionales de investigación. A partir de la mitad de los años 90 ha evolucionado una política que coloca al SNI en el centro de la estrategia de productividad (y competitividad) del país cuya preocupación ha sido encontrar métodos para transferir y diseminar innovaciones tecnológicas de la academia a las empresas. Sin embargo, en México como en China³¹ y otros países, “los ejemplos de innovaciones que del laboratorio llegan al mercado son muy pocos.”³² En la realidad estas organizaciones carecen de las redes de clientes, el manejo de proyecto y la capacidad de difusión comercial necesarias.

Hasta hoy, en México, no se ha considerado que consultores puedan contribuir en acelerar la adaptación y diseminación de innovación, impulsados por su pragmatismo y su cultura del mercado. En muchos aspectos esta cultura es antitética a la encontrada en universidades e institutos de investigación.³³ El crecimiento explosivo de la industria consultora en los países de más alta competitividad, comenzando con los EEUU, Canadá, Inglaterra, constituye un indicio a este efecto. La estrategia del gobierno de México empuntada a incrementar la productividad debería reconocer la consultoría profesional y experta como un importante transformador de conocimientos en desempeño dirigido por su misión en el mismo rumbo.

Mercados maduros resuelven en una buena parte el problema de la intermediación independiente de innovaciones y mejores prácticas, remunerando la industria consultora por absolver esta función.

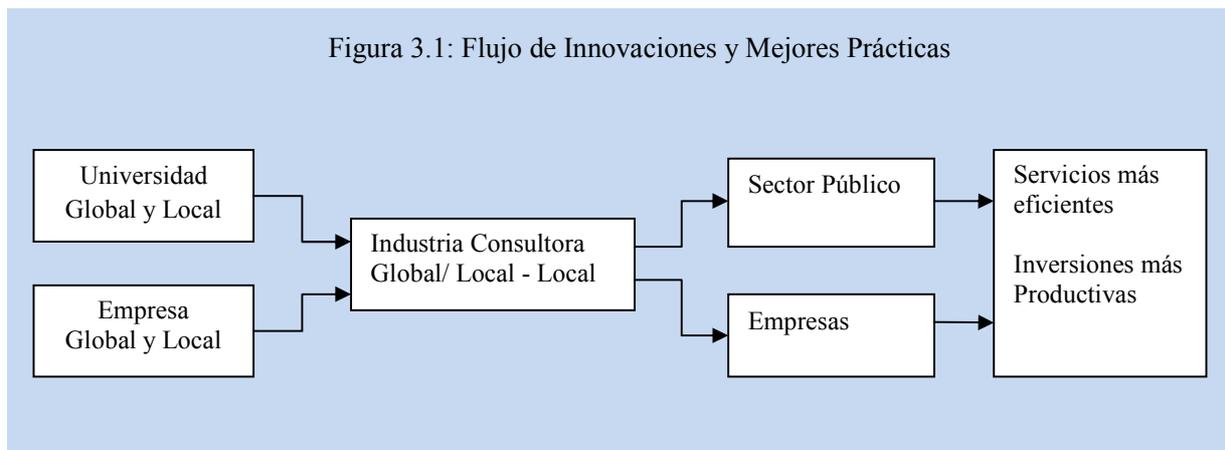
De lo observado en los países mencionados el apoyo del gobierno a la integración de la industria consultora a las otras instituciones de la economía del conocimiento está basado en dos premisas: (i) la industria consultora debe ser un “sistema abierto” apoyado por un mercado eficiente; y (ii) la industria debe alimentarse de los talentos profesionales que necesita ocupándolos en condiciones adecuadas a sus aspiraciones. Ambas premisas no requieren de una política de subsidios, capturas regulatorias u otro favoritismo.

³¹ Quiniao Fan y otros: In recent years, only 10-15% of all scientific and technological results in China have been commercialized- a level far lower than in advanced economies” in “Innovation for Development and the Role of Government”, The World Bank, 2009 pag. 141.

³² Yevgeny Kutznetsov y Carl Dahlman: “Mexico’s Transition to a Knowledge-based Economy”, WBI Development Studies, The World Bank, 2008

³³ Robert L. Laud: “Innovation: The Growth Engine of Consulting”, In “The Advise Business”, Charles J.Fombrun, Mark D.Nevins Editors, pag,43. Pearson-Prentice Hall, 2004.

Figura 3.1: Flujo de Innovaciones y Mejores Prácticas



Sin embargo se requiere, por parte del gobierno y de la industria, la adopción de una visión compartida sobre la función cubierta por la industria en el SNI y un diálogo permanente sobre el orden institucional, metas y estrategias.

3.4.2 Premisa I: Industria consultora, sistema abierto

Como los otros sistemas del conocer, ciencias, universidad, e información, la industria de la consultoría proporciona sus mejores resultados si está estructurada como sistema abierto que provee sus servicios a un mercado flexible.³⁴ Las políticas que han permitido la expansión global de las industrias TIC son aplicables a la consultoría. Las mejores prácticas productivas y organizativas que surjan en una esquina del planeta, la consultoría, impulsada por el mercado, debe estar en condición de sugerirlas a nivel local adaptándola en un continuo de combinaciones que incrementan la productividad de las empresas y de la administración pública.

En este sistema sin fronteras, la diferenciación entre industria nacional y extranjera debe escribirse de manera tal que no constituya discriminación excluyente y eliminarla no debería causar preocupación a los que temen la competencia internacional. Para tranquilizar este partido puede observarse que, en el mercado hodierno de la consultoría, la llave de contextualizaciones exitosas de innovaciones y mejores prácticas globales es la presencia de profesionales y empresas locales capaces y conocedoras del entorno operativo, igual que en todas las otras ramas del conocimiento. Ejemplos de industrias consultoras abiertas son las de los EEUU, Inglaterra, entre muchas otras. Ejemplos de mercados cerrados, las que atienden al sector público de los países de América Latina, son casi solamente empresas nacionales porque el marco institucional, legal y las prácticas de negocio son adversas a la presencia de empresas globales. Las excepciones se encuentran en sectores particulares como hidrocarburos, los cuales normalmente se rigen por reglamentos de adquisiciones separados.

³⁴ Sylvia Kraemer: "Science and Technology Policy in the United States", pg. 1, Rutgers University Press 2006.

Es normal hoy encontrar que las oficinas de empresas consultoras globales establecidas en México emplean casi solamente profesionales mexicanos y son dirigidas por socios mexicanos. La presencia de profesionales extranjeros es observable solo cuando la naturaleza del tema tratado no es familiar localmente. Sin embargo, estas empresas buscan empleo con la administración pública, solo en situaciones particulares. De hecho, la escasa visibilidad de la demanda pública y el marco institucional confuso ralentizan el flujo de conocimientos nuevos hacia la administración pública. En condiciones parecidas se encuentran países, objeto de estudios recientes, como Perú y Colombia.

3.4.3 Premisa II: Acceso a talentos profesionales

La industria debe estar en condición de ofrecer carreras gratificantes y desafiantes para poder atraer los mejores talentos de un reservorio lo más amplio posible. La segunda premisa necesaria a la integración de la industria es su acceso a los profesionales y expertos que ésta necesita para poder mantenerse y crecer. En México, como en otros países, el más frecuente modelo de empresa consultora se compone de una cumbre de socios líderes y ejecutores, un nivel intermedio de profesionales sénior, gerentes y ejecutores, y una base de jóvenes profesionales y expertos que se forman guiados y nutridos por socios y séniores trabajando en los proyectos de distintos clientes.

El margen operativo de la empresa depende de la posibilidad de apoyar el trabajo adquirido por los socios, en los otros profesionales, especialmente, en jóvenes talentosos. Para mantener en equilibrio este modelo, la empresa requiere de: (i) liderazgo capaz de motivar con su ejemplo y posiblemente su carisma; (ii) flujo estable de trabajos interesantes; y (iii) correcto apalancamiento o proporción entre socios, gerentes y profesionales de nivel junior.³⁵ Las fuentes de la materia prima que alimentan las empresas son, principalmente, las academias e institutos tecnológicos locales y globales, de las cuales egresan los jóvenes, las empresas de servicio y la las otras industrias donde maduran profesionales y expertos.

Los obstáculos del presente. En este momento la industria consultora mexicana que atiende el sector público tiene dificultades en atraer fuerzas profesionales

Maestría en el Manejo de la Ingeniería

Se necesita reclutar jóvenes talentos con profundidad técnica y amplitud de visión. Programas de grado y de postgrado que combinan disciplinas científicas con manejo de empresa y negocios están naciendo en universidades y colegios como Dartmouth, Cornell, Duke, Stanford. Estos programas enseñan a graduados de la ingeniería cómo traducir un descubrimiento de laboratorio en una tecnología aplicada que añade valor.

Los programas están ganando credibilidad en compañías que, bajo intensa competencia global, necesitan innovación continua y manejo más efectivo de su base tecnológica.

Financial Times – July 26, 2010

jóvenes, darles trabajo interesante y remunerarlas competitivamente. A pesar de la sólida demanda registrada desde el 2007-2009 por parte del sector público, sobre todo en infraestructura, la remuneración de los servicios permanece baja al punto que es difícil para las empresas consultoras reclutar y mantener personal calificado. Esta dificultad está conectada a las características inestables de la demanda, los requerimientos rígidos y anticuados del cliente público al considerar solamente profesionales ancianos y a los bajos niveles de remuneración. Según testimonios, la remuneración horaria de los consultores de empresas mexicanas grandes (>700 empleados) del sector de la ingeniería se coloca en promedio debajo de la remuneración horaria de empresas extranjeras establecidas en México del mismo sector en un 25-30%. Estas mismas resultan de un 50-100% por debajo de las tarifas cobradas por firmas consultoras internacionales a nivel global.

Otro factor que afecta negativamente es el actual marco legislativo laboral, rígido y costoso, en emplear y despedir trabajadores que no es adecuado para empleo de profesionales por plazos flexibles que es normal en empresas consultoras con cargas de trabajo típicamente variable. Según el Global Competitiveness Report 2007-2008 (GCR), México figura en lugar 71 de 131 países como “complejidad de prácticas de empleo y en lugar 95 de 124 como “costo de terminación de contrato laboral”. Sería muy útil para las empresas consultora poder emplear a través de un contrato de prestaciones profesionales comprensivo de todos los rubros de remuneración. Se encuentran ejemplos de esta práctica contractual, aplicable a México, en muchos países de la OCDE.

Para capturar las oportunidades. En una estrategia de impulso a la productividad, las instituciones de educación y de las empresas deben trabajar conjuntamente para vincular más estrechamente el rigor académico con las exigencias prácticas de una economía más competitiva. No hace falta decir que el gobierno debe continuar alentando estudiantes de pregrado a estudiar una gama más amplia de temas relevantes, en particular ciencias y matemáticas, mientras es también importante que las universidades inviertan en las facultades que enseñan las materias que interesan a las profesiones.

Al surgir de una demanda de servicios más estable y con la superación de las limitaciones regulatorias (Direcciones A y B), se justificará por parte del gobierno apoyar una más fuerte vinculación de la industria a universidades e institutos tecnológicos para que se establezcan programas para preparar graduados de las varias profesiones en las actividades y especialidades típicas de la consultoría tales como estructuración de proyectos, gerencia estratégica, manejo y comunicación de información compleja, negociaciones, ética profesional.

Para ayudar la cadena del suministro de la industria consultora, universidades estatales y privadas de los EEUU a partir del 2000, han ido ofreciendo programas y creando

institutos que entrenan jóvenes graduados a calificarse como consultores.³⁶ Estos institutos incluyen veteranos de la industria como profesores y funcionan como observatorios, centros de preparación y despacho de jóvenes profesionales hacia los varios segmentos de la industria consultora y como punto de encuentro de la industria con los aspirantes. Esta tendencia se ha acelerado al crecer la demanda y la sofisticación de los servicios relacionados con competitividad, liderazgo, ingeniería de sistemas y reorganización de empresas.

Con el fin de exponer estudiantes y graduados a la actividad consultora, algunas universidades han establecido organizaciones consultoras (Illinois Business Consulting)³⁷. Sin fines comerciales, lideradas por profesionales expertos y académicos reconocidos, trabajan sobre temas seleccionados y clientes reales cobrando montos simbólicos que permite a los estudiantes aplicar lo aprendido en las aulas.³⁸

Una vez que los reclutas con el perfil adecuado estarán trabajando en la industria, las empresas necesitarán mirar cuidadosamente a sus estructuras y prácticas de negocio para asegurarse de permanecer lugares atractivos en los cuales trabajar. Esto puede significar cambios organizacionales que satisfagan actitudes cambiantes hacia el balance vida/trabajo.

4. Agenda de Acciones

4.1 Resumen de lo anterior

El primer capítulo introduce la consultoría profesional como un camino para la aplicación y difusión de innovaciones y mejores prácticas que permiten reducir costos, incrementar retornos y productividad. Del análisis de la demanda de la administración pública, del marco institucional y de las entrevistas con funcionarios se desprende que entidades y dependencias federales logran un limitado acceso a servicios de la calidad necesaria para sus proyectos. Las entrevistas con las empresas consultoras sugieren que las condiciones contractuales obtenibles del sector público no están commensuradas a los riesgos que se enfrentan. Por esta razón, muchas empresas escogen no participar en licitaciones públicas.

Después de mencionar los principios de la visión de la industria consultora mexicana, en el tercer capítulo se identifican tres “direcciones estratégicas” para impulsar su desarrollo de acuerdo con la visión. Las direcciones estratégicas proponen una infraestructura

³⁶ Algunos ejemplos de estos programas: <http://web.mit.edu/sloan-mcc/website/index.html>.

³⁷ <http://www.ibt.illinois.edu/>.

³⁸ Esta información, de alguna manera, significa que se apoya aquí la regulación vigente en México sobre la participación obligatoria de universidades a los concursos públicos para servicios de consultoría.

institucional incluyente, una demanda confiable, un marco regulatorio estable y, una industria consultora colocada adentro de la economía mexicana del conocimiento.

Dirección A: el gobierno crea una estructura de coordinación de la demanda que reúne los requerimientos de servicios profesionales de acuerdo con las exigencias sectoriales, los programas de inversión y de modernización de la administración pública. Esta información ayudará a las empresas a dimensionar y estructurar su oferta.

Dirección B: el gobierno procede con el fortalecimiento de las instituciones de la administración pública que permiten al mercado funcionar más eficientemente: (i) política y normatividad de contratación de servicios profesionales; (ii) fortalecimiento de la capacidad y autoridad técnica, responsabilidad de los funcionarios asignados a planificación, adquisición, manejo, evaluación de los servicios; (iii) fortalecimiento de los órganos de auditoría y control de acuerdo con una filosofía de trabajo que concentra la administración pública en la producción de resultados.

Dirección C: el gobierno adopta una política coherente de integración de la industria consultora en un marco integrado de las políticas de impulso del conocimiento avanzado, en particular: (i) reconoce, institucionalmente, la industria en su función de intermediario independiente de innovaciones y mejores prácticas; (ii) apoya, con los medios a su disposición, la vinculación eficiente de la industria con las instituciones que la alimentan de los talentos profesionales y expertos que la industria necesita para sustentar su desarrollo.

4.2 Agenda de Acciones industria-gobierno

Para que las direcciones estratégicas planteadas en el capítulo 3 logren ser efectivas, se recomienda realizarlas con una AA gobierno-industria concertada entre los dos. La AA pondrá a la industria consultora en condición de realizar su potencial, y, al mismo tiempo, permitirá a la administración pública absorber de la industria las mejores prácticas e innovaciones que necesita.

Tanto la industria como el gobierno de México están de acuerdo que ninguno de los dos, por sí solo, está en condición y tiene la información o los conocimientos suficientes para diseñar y encaminar una política exitosa que soporte eficazmente la actividad de la consultoría al servicio de la administración pública. El terreno en el cual se debe avanzar es nuevo, requiere de experimentación, implica “procesos de descubrimiento” cuyo costo, la industria por sí sola, no puede soportar, y cuyos alcances e impactos, la administración pública, no conoce. La probabilidad de éxito es mayor intentando un proceso de elaboración conjunto de la política que, a cada paso, permita decisiones informadas y acuerdos de voluntades. Se necesitan por ejemplo un manejo experto de la demanda y una normatividad adecuada para complementar las fuerzas del mercado con la buena voluntad de la industria. Estos instrumentos deben resultar de la colaboración que permita

descubrir los obstáculos más significativos al fortalecimiento de la industria y cuáles son las intervenciones que pueden removerlos.

Las experiencias con industrias jóvenes y/o estratégicas ha sido que la probabilidad de éxito en el diseño de la política aumenta cuando el gobierno y la administración pública toman parte activa en apoyar el dinamismo de la industria y en identificar y eliminar las distorsiones que afectan los mecanismos del mercado de las adquisiciones públicas.

Es muy importante subrayar, en este punto, que la colaboración gobierno-industria no está focalizada tanto en los “resultados” de la política- que no son conocidos ex-ante, sino en la organización y ejecución correcta y conjunta del *proceso de formulación de una política*. Lo cual significa que, para comenzar la preocupación de gobierno e industria, se debe crear un contexto en el cual actores públicos e industria se unen para resolver problemas de la esfera productiva, cada parte aprendiendo las oportunidades y las limitaciones de la otra. Acordar cuáles son los instrumentos de la política más adecuados y diseñarlos son el producto de la primera etapa del proceso (de la AA) y aplicarlos, evaluar los resultados y calibrar los instrumentos son el producto de la segunda etapa.

4.2.1 *Arquitectura Institucional de la Agenda de Acciones*

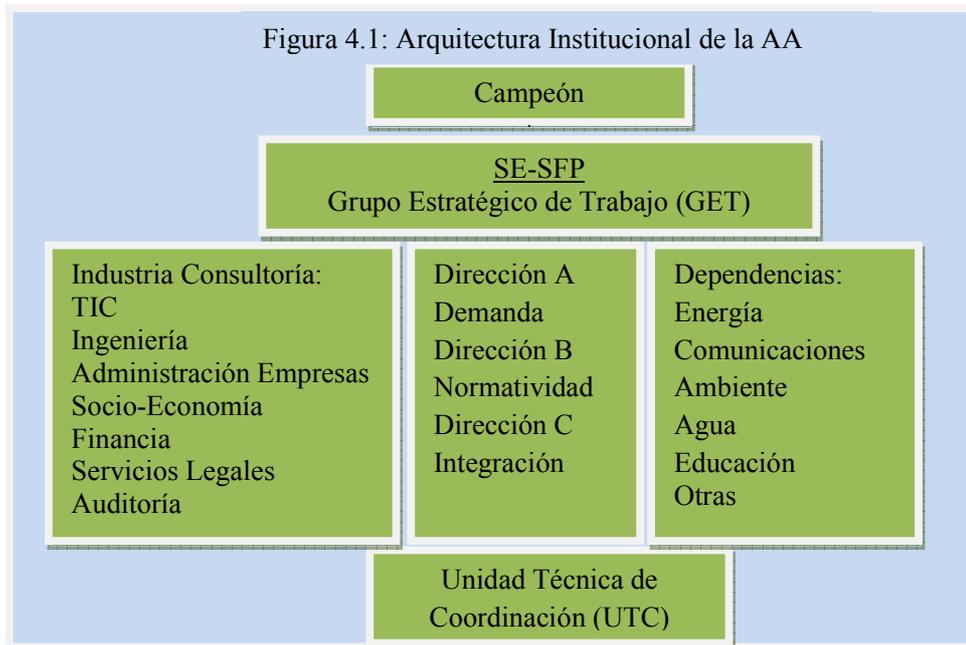
LIDERAZGO POLITICO EN LA CUMBRE

Una agenda de propulsión de un sector estratégico como la industria consultora, requiere de un “campeón de la AA” que tenga la audiencia del presidente y que esté en iguales condiciones con otros miembros del gabinete económico. Puede tratarse de un ministro a nivel de gabinete, el jefe de una comisión parlamentaria, un vice presidente o el mismo presidente (en el caso de la India la “*Knowledge Commission*” está encabezada por el Primer Ministro). Esto sirve a tres propósitos: primero elevar el perfil de las políticas que se van a adoptar; segundo asegurar que los encargados de las acciones de la AA respondan de su desempeño a un oficial de alto nivel; y tercero identificar un político principal responsable de los resultados de las políticas que la AA va a generar.

GRUPO ESTRATEGICO DE TRABAJO

Se propone formar un GET conformado, por un lado, por los consultores de los varios segmentos de la industria y, por el otro, por los principales usuarios de sus servicios de la administración pública.

A la cabeza del GET (Figura 4.1) con función de coordinación se encuentran la SFP y la SE, y/u otra entidad preocupada de la productividad del sector público. El GET es el que manejará la formulación de la AA en un lapso de tiempo a definirse.



Una Unidad técnica Coordinadora (UTC) se forma para el desarrollo de las acciones de la AA que corresponden a cada una de las direcciones estratégicas A, B y C. Expertos independientes en desarrollo institucional, normativo, y en desarrollo de industrias jóvenes conformarán la UTC y asesorarán el GET.

4.2.2 Desarrollo de la Agenda de Acciones

La AA progresa a través de distintas fases. El diagrama de flujo de las fases principales de la AA se encuentra en la Apéndice 1. El campeón nombra los miembros y la cabeza del GET conformado por 10-12 miembros portavoces de los varios segmentos de la industria consultora y representantes del gobierno y administración pública.

Los miembros del GET se reúnen, inicialmente, para definir las direcciones estratégicas y la agenda de las acciones y luego cada mes para desarrollar las distintas acciones de la AA con el apoyo de la UTC. El ministro campeón podrá atender a las reuniones clave. Con el campeón, la industria y las dependencias mantendrán un diálogo activo. El papel clave del campeón es el de mantener el entusiasmo de la industria y del gobierno/administración pública para la AA y animarlos en mantener el empeño al cambio.

Después de la preparación de la AA, el GET reportará, semestralmente, al campeón sobre el progreso en la implementación de la AA y el campeón asistirá a la industria en resolver particulares problemas que involucran todo el aparato de gobierno y/o administración pública.

Preparación de la Agenda de Acciones

La primera de las reuniones del GET marca el comienzo del “proceso de descubrimiento”. El GET identifica y recomienda las direcciones estratégicas, sus alcances y las desagrega en acciones específicas coherentes. El GET presenta el alcance del AA al campeón el cual obtiene la orden del gobierno a proceder.

Obtenido el apoyo del gobierno, el GET distribuirá en la UTC las responsabilidades para implementar las distintas acciones. Se forman pequeños Grupos de Trabajo (GT) dentro de la UTC, uno por cada dirección estratégica, que ejecutan actividades, estudios, investigaciones. La UTC formula las recomendaciones al GET.

Será importante restringir las recomendaciones a las prioridades para las cuales existen recursos. El gobierno y el campeón juegan el papel de facilitadores, sin embargo, será la acción de la industria y su compromiso quienes guíen la implementación de la AA. En el plan de trabajo de la AA se detallarán las prioridades y los tiempos de manera tal que podrán evaluarse el desempeño de la industria y del gobierno en alcanzar las metas.

Figura 4.2: Posible Alcance de la Agenda de Acciones

	<u>Temas</u>	<u>Acciones del GET/UCT/GT</u>
Dirección Estratégica A:	Demanda Coordinación Dimensionamiento Profundización Modulación	Creación del Organismo Estudio del mercado Especificación requisitos estándares Planeación de la demanda
Dirección Estratégica B:	Fortalecimiento Institucional Normatividad Capacidad	Replantear Reglamento Estrategia de Cambio
Dirección Estratégica C:	Integración de la Industria Estrategia de Sistema abierto Capital Humano	Definición Marco Institucional Estudio de la industria Vinculación Industria/Universidad

Indicadores de desempeño serán necesarios para medir el progreso hacia las metas y los resultados de la AA. La conclusión de la fase de desarrollo de la AA está marcada por la presentación de un informe al campeón. El informe incluirá el proceso y el calendario de implementación de la AA indicando quien será responsable de cada recomendación.

Los compromisos de la AA serán avalados por las dependencias y entidades del sector público antes de ser sometidos al Gobierno para que los apruebe. Cuestiones no resueltas

pueden causar atrasos, es -por lo tanto- de interés de la industria y el gobierno asegurar que dependencias y entidades tengan tiempo suficiente para evaluar las recomendaciones de la agenda.

Implementación de la Agenda de Acciones

Obtenido el aval del informe por parte del Gobierno, la AA se lanza y la implementación de las acciones recomendadas puede comenzar. Dependiendo de la naturaleza de las recomendaciones, la implementación de la AA podrá tomar de dos a tres años, de acuerdo con el plan de trabajo acordado. Este lapso de tiempo permitirá medir y evaluar el progreso de las acciones de cada una de las direcciones estratégicas, el desempeño y la robustez del marco institucional y normativo de acuerdo con los indicadores adoptados, por ejemplo: el tiempo en el cual los contratos de servicios de consultoría se cierran y su costo, la calidad de los servicios y cuándo medible el impacto en la eficiencia de los servicios públicos.

Un Grupo Estratégico de Implementación (GEI) será nombrado por el campeón para supervisar la implementación de la AA. Este grupo podrá ser distinto del GET y comprender un número mayor de miembros con la experiencia necesaria para impulsar las acciones recomendadas. El proceso de implementación continuará siendo apoyado por la UTC de la AA con Grupos de Implementación (GI) establecidos para adelantar recomendaciones específicas.

El informe anual de progreso de la agenda preparado por el GEI, para el gobierno, será el rendimiento de cuentas de la AA. El informe ofrecerá la oportunidad a la industria y al gobierno para discutir los resultados y los impedimentos del programa y medirlos contra las recomendaciones, la visión inicial y los medidores de desempeño de la AA. Los informes anuales de progreso se publicarán en un sitio web.

Al completarse la fase de implementación de la AA cada acción será evaluada para determinar el éxito de la estrategia en alcanzar los objetivos de la industria y del gobierno, incluyendo los avances en implementar las recomendaciones y la visión de la industria. La evaluación identificará las acciones que deberán continuar para sostener y monitorear el desempeño de la política inaugurada al completarse la AA calibrándola de acuerdo con sus resultados.

Las acciones de la AA habrán producido un conjunto de instrumentos de manejo de la demanda, de política y regulación de contrataciones, capacitación de los funcionarios. Estos instrumentos recomendados se probarán durante la fase de implementación de la AA. Por ejemplo, al final de la implementación de las acciones relativas a la Dirección B Normatividad y Capacidad, se evaluará el desempeño de las entidades en la contratación de los servicios y, en base a los indicadores, se acordará cómo calibrar reglamentos de selección, modelos de contrato etc.

Los instrumentos diseñados y ensayados en el curso de la AA constituirán el punto de partida de la política de Gobierno en apoyo al desarrollo de la industria.

Si se considera que las recomendaciones de la AA no pueden adoptarse de un solo golpe a todos los proyectos y dependencias de la administración pública, puede considerarse la oportunidad de adoptarlas limitadamente en un programa piloto. El programa piloto puede, por ejemplo, exigir que las recomendaciones de la AA se apliquen en cada entidad y dependencia solamente a dos proyectos importantes en los cuales la calidad de los servicios y la innovación sean críticos al éxito del proyecto mismo.

5. Instrumentos de una política futura

5.1 Política de apoyo: Antecedentes

Países con industrias consultoras desarrolladas no tienen una política explícita de estímulo a la industria de la consultoría aun cuando la actividad se ha revelado un motor importante del crecimiento de la productividad de empresas y sector público. En los EEUU a partir de 1910 la industria ha crecido espontáneamente en el sector privado impulsada por el mercado asesorando a las grandes estructuras industriales y multinacionales y a partir de 1933 por la legislación federal diseñada para la protección de inversión y ahorro.³⁹ En los otros países de la OCDE la industria consultora ha evolucionado en los distintos países de manera particular sin embargo siempre conjugando mejores prácticas e innovaciones globales con el contexto local. Es probable que, por esta razón, no se disponga de un modelo de desarrollo de la industria pre-constituido aplicable a todos los países.

El uso de la consultoría por el sector público de los EEUU ha comenzado muy temprano en el segmento ingeniería, sin embargo, es solamente a partir de 1995 que los consultores han conocido un empleo más profundo y sistemático. El impulsor de esta expansión fue la campaña para “reinventar el gobierno” (1993-97) con la cual se buscaba

*Productividad no es todo,
Sin embargo en el largo plazo es casi
todo.*

Paul Krugman

El Glass-Steagall Act del 1933 eliminado en el 1998, permitió el nacimiento de la consultoría empresarial (Management Consulting) al prohibir a los bancos de crédito, a los contadores, a los ingenieros de funcionar como asesores de negocios para los mismos clientes. En el 1956 el Departamento de Justicia prohibió a IBM de ofertar consultorías en tecnología informática lo cual permitió el rápido surgir de prácticas de auditores que ofrecían asesorías en TIC como Arthur Andersen. El Sarbanes-Oxley Act del 2002, prohibió las firmas de auditores la práctica de la consultoría en TIC a los mismos clientes. Andersen fue liquidada a raíz del caso Enron

incrementar la eficiencia reduciendo la sobrecarga burocrática introduciendo las innovaciones tecnológicas y organizativas más recientes. Uno de los principales instrumentos de esta campaña fue la reforma federal de adquisiciones.

En América Latina, varios gobiernos, entre ellos los de Brasil, Colombia y México, a partir de los años sesentas, adoptaron políticas orientadas a promover sus nacientes industrias consultoras. Como el mercado local por sí solo parecía demasiado pequeño y lento, las políticas se concentraron en “substituir importaciones”. Esto se logró, de hecho, dificultando la contratación pública de empresas consultoras extranjeras y a veces también discriminando las locales controladas por extranjeros. En algunos casos la industria local logró, con la anuencia de la administración pública, la virtual captura del mercado de su país. La introducción de reglamentos y prácticas inadecuadas, como el abuso de la subasta inversa en adjudicar contratos junto a confusos e inestables marcos institucionales en pocos años, alejaron las consultoras extranjeras. Si bien estas políticas favorecieron, inicialmente, a las empresas nacionales, las mismas han llevado a un progresivo deterioro de la calidad de los servicios y de los proyectos, han distorsionado el mercado y comprometido, en muchos casos, la sostenibilidad de las consultoras dedicadas a proyectos de la administración pública.

Hoy, mientras no emergen nuevos argumentos a favor del proteccionismo, surge la necesidad de tener instituciones y política de estímulo de la industria consultora diseñada y orientada al incremento de la eficiencia de la administración pública y de la productividad de la economía nacional.

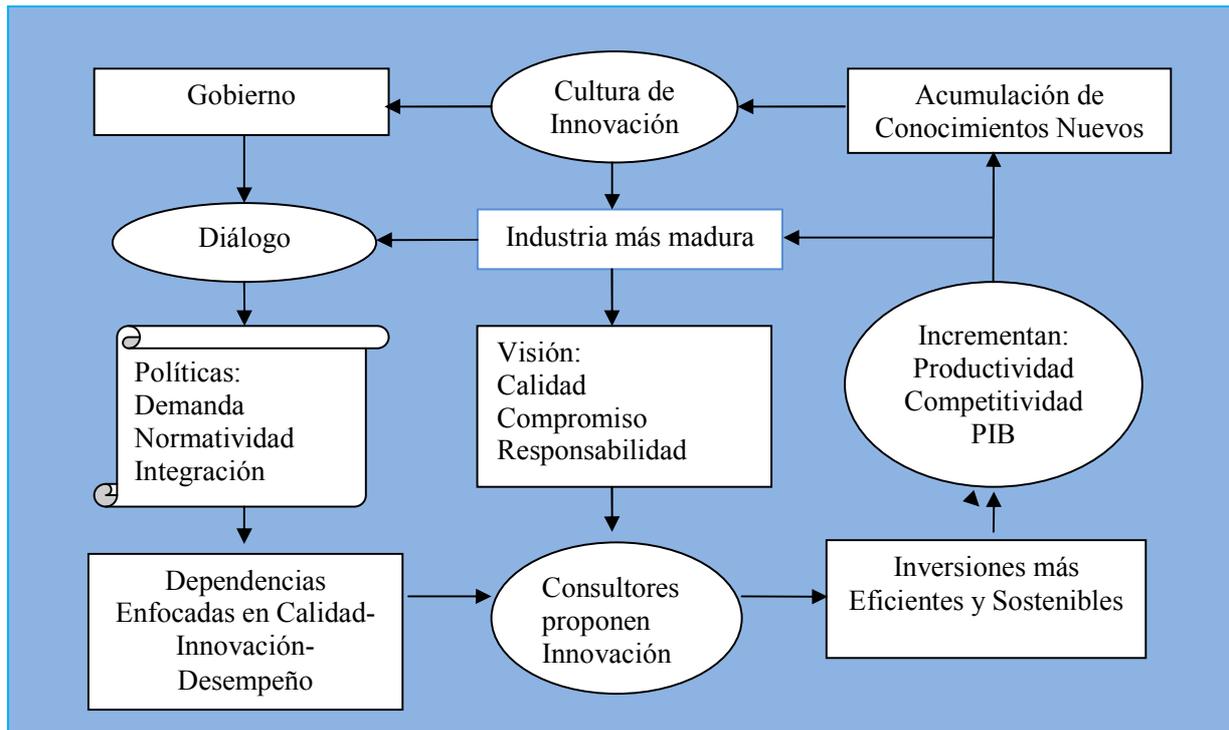
5.2 De Agenda de Acciones a Política

La AA sugerida en el capítulo 4 es el laboratorio en el cual los representantes del gobierno y de la industria se reúnen y en el GET, descubren, discuten, resuelven problemas, acuerdan las direcciones estratégicas, escogen las acciones, remueven los obstáculos y, para terminar, definen los instrumentos de la política para el desarrollo de la industria. El GET hace todo esto tomando en consideración las circunstancias locales y las mejores prácticas observadas a nivel global. Los instrumentos de una posible política que se han sugerido son: (i) demanda de servicios de la administración pública estructurada, instrumentada y adecuadamente manejada; (ii) reglamentos de contrataciones adecuados a las exigencias de demanda y oferta; (iii) funcionarios profesionalizados y autorizados a contratar, utilizar servicios con beneficio para la entidad; y (iv) política de integración de la industria consultora a la economía del conocimiento alimentada de un flujo adecuado de profesionales y jóvenes talentosos.

El avance de la frontera del conocimiento creará continuos desbalances informativos entre consultores, funcionarios y políticos. Ejecutar una política que mantenga la industria consultora motivada en proporcionar lo mejor de nuevos conocimientos y

prácticas a proyectos públicos no será lo más fácil: fallas de mercado volverán a crearse cada vez que uno o más de sus instrumentos se desajuste. Mientras principios y valores quedarán iguales la perspectiva irá cambiando: será necesario que los instrumentos de la AA se ajusten a la evolución estructural de demanda y oferta para que el mercado siga funcionando confiablemente.

Figura 5.1: Gobierno Industria de la Consultoría: Marco Institucional de Colaboración



Es por lo tanto necesario que al terminar la etapa de implementación de la AA, el gobierno y la industria continúen su estricta colaboración. El equilibrio de esta colaboración será clave para la aceptabilidad y efectividad de la política. Por ejemplo cuando la regulación de compras públicas no resistirá a la tentación de imponer un excesivo énfasis en el uso del precio como factor de selección, la calidad de los servicios comenzará a disminuir. Esto se reflejará en la calidad de los servicios en el corto plazo y de los proyectos en el mediano. La demanda inestable de servicios por parte del sector público impedirá a las empresas consultoras formular planes confiables de empleo profesional y dificultará mantener disponibles expertos más calificados para los cuales la demanda es más fuerte. Será posible que continúen a formarse trampas de pobreza profesional que hoy plagan algunos segmentos de la industria consultora.

Aquí se ofrecen elementos para una posible política que permita al gobierno consolidar la estrategia sugerida con la AA, mantener un acceso eficiente a los servicios y, al mismo tiempo, seguir apoyando el desarrollo sostenible de la industria. Estos elementos se

obtienen observando las tendencias de países cuya administración pública ha ido perfeccionando el empleo de servicios profesionales para obtener más valor en la preparación de sus proyectos y programas de modernización de los servicios públicos (Figura 5.1).

5.2.1 *Demanda de servicios: Mirando al futuro*

Si, por ejemplo, el gobierno federal lograra un incremento de productividad del 15%, lo cual se espera típicamente en un proyecto de cambio en el sector privado, esto significaría para el gobierno federal un ahorro de US\$ 11.5 billones en términos de sus adquisiciones del 2009, por cada año futuro. Es de esperar que en México, como ya en otros países, tome pié más firme, en la administración, la política de utilizar servicios de consultoría para resolver problemas complejos, poco comunes y de impacto para su productividad. Los objetivos serán, grosso modo, los mismos: reducción de costo de los servicios públicos e incremento de eficiencia aplicando nuevas tecnologías y nuevas formas de organizar la producción de estos servicios.

En paralelo, con el impulso a la productividad y con el difundirse de la rendición de cuenta, los mismos contribuyentes, empresas y ciudadanos, exigirán que las decisiones o programas que ellos consideran importantes, reformas de sanidad, educación, atención pública, defensa, sean estudiados o evaluados por profesionales dispuestos a respaldar estas recomendaciones con su reputación.

A través de su propia demanda de servicios el gobierno dispondrá de un instrumento con el cual contribuir a plasmar e a impulsar el desarrollo de la industria consultora, sobre todo, en sectores estratégicos en los cuales el sector privado no interviene. Planes rectores infraestructurales (físicos e informáticos) y ordenamientos ambientales, políticas para los sectores educación, salud, seguro social y protección civil, y defensa son algunos ejemplos.

Para estimular respuestas adecuadas de parte de la oferta, será necesario que secretarías coordinadoras tales como SE y SFP mantengan al día los instrumentos de coordinación y regulación de los cuales se habla en el capítulo 3 y, al mismo tiempo, asistan a las dependencias en articular, instrumentar, mantener al día y manejar su demanda.

La política, a soporte de la industria consultora, debería consolidar los instrumentos identificados en la Dirección Estratégica A que se resumen aquí:

- *Coordinación de la demanda:* es de considerarse la formación de una subsecretaría encargada de coordinar la preparación por las dependencias de programas y de proyectos controlando calidad, tempestividad y congruencia de los mismos con programas sectoriales y estrategias del gobierno federal.

- *Instrumentación de la demanda:* la misma subsecretaría puede encargarse de cuidar que las dependencias estén en condición de expresar su demanda de servicios de acuerdo con TdR y documentos estándar adecuados e innovativos. La subsecretaría puede preparar, y poner a disposición de las dependencias, guías para preparación, gestión y evaluación de proyectos y organizar entrenamiento de los funcionarios asignados a las unidades técnicas de las dependencias.
- *Modulación y financiación de la demanda:* los servicios de consultoría relacionados con programas y proyectos deberían tratarse como parte integrante de las inversiones y no como gastos discrecionales. Un fondo multisectorial o más fondos especializados en preinversión son vehículos de financiación que han dado excelentes retornos en términos de proyectos bien presupuestados y preparados en tiempo. Su creación permitiría distribuir la demanda de servicios de acuerdo con los programas de mediano y largo plazo de las dependencias, y aumentar la visibilidad de los mismos por parte de las empresas.

Los términos coordinación, supervisión y monitoreo que se emplean en los párrafos anteriores quieren significar que, para alcanzar resultados, la administración necesita ser efectiva, y para ser efectiva, necesita dar resultados en los programas sobre los cuales se ha empeñado. El seguimiento de la evolución de los programas no es sinónimo de centralismo sino que quiere dar al gobierno central un instrumento relativamente simple, pero efectivo, para medir el éxito en la obtención de resultados en esos programas.

No parece productivo especular ulteriormente sobre particulares aspectos de una futura política cuyos instrumentos serán objeto del proceso de descubrimiento que tomará lugar en el curso de preparación e implementación de la AA.

5.2.2 *Normatividad y manejo de las contrataciones: instrumento flexible*

En el largo plazo la política de contrataciones, para ser de apoyo efectivo al gobierno deberá seguir evolucionando bajo el aspecto normativo conjugando el objetivo de las dependencias, contratar eficientemente servicios innovativos con la visión y los incentivos, que motivan las empresas consultoras que son enriquecer su reputación profesional y obtener de la actividad un ingreso sostenible.

Para alcanzar este objetivo, el gobierno -sobre la base de los cambios normativos introducidos con la AA- deberá seguir desarrollando una reglamentación que dé a la contratación de estos servicios un marco jurídico más flexible y efectivo. Esta recomendación se ha formulado, también, en el *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) preparado por los bancos multilaterales de desarrollo que

colaboran con México en tema de adquisiciones⁴⁰. Como punto de partida, el gobierno deberá insistir con el enfoque inaugurado con la Dirección Estratégica B de la AA de usar métodos de selección y contratos adecuados a la naturaleza de los servicios, concentrando la atención en calidad y calificaciones y en profesionalización y de los funcionarios responsables de “evaluar” propuestas, contratar y emplear servicios.

Se ofrecen aquí algunos conceptos que, en el mediano y largo plazo, el marco regulatorio debería internalizar para eliminar las fallas de mercado que ahora impiden un flujo suficiente de servicios innovativos a los proyectos de la administración pública.

*Cassio: Reputación,
reputación, reputación! Oh
Perdí mi reputación! Perdí
la parte inmortal de mi
mismo!*

Otelo, Acto II, Escena 3

- *Reputación*: la adopción del uso de “la lista corta” o “invitación a cuanto menos tres”, en la selección por calificaciones y por calidad, permitirá a las dependencias tratar implícitamente la reputación del consultor como el factor de selección en la contratación de servicios profesionales. De esta manera las promesas de resultados (ofertas) de los consultores estarán respaldadas por el activo principal del cual disponen: su reputación (profesional). Usar calidad y calificaciones como factor de selección impulsará a los consultores a trabajar dentro de un sendero delimitado por competencia, integridad y a mantenerse independientes.
- *Contratos de más largo plazo*: con el crecer de la complejidad de los servicios, clientes y consultores necesitan de comunicaciones eficientes y confianza recíproca. Actualmente, la brevedad de los contratos no permite la transferencia de conocimientos que se esperaría. Contratos de más largo plazo permiten a la dependencia conocer más a fondo sus consultores y dónde más pueden añadir valor, contar con asesores que entienden su actividad y pueden ayudar en la solución de problemas sin repetir altos costos de familiarización.
- *Sostenibilidad*: las empresas consultoras, al disponer de contratos suficientemente largos, podrán implementar planes de su propio desarrollo para los cuales emplearán profesionales para períodos más largos. Profesionales de mejor calidad estarán más motivados a buscar empleo en la industria. Los reglamentos actuales permiten la contratación plurianual de las empresas consultoras solo como excepción con lo cual se perjudica la continuidad de la relación y se pone la empresa en condición de no trabajar por resultados de largo plazo, como debería.

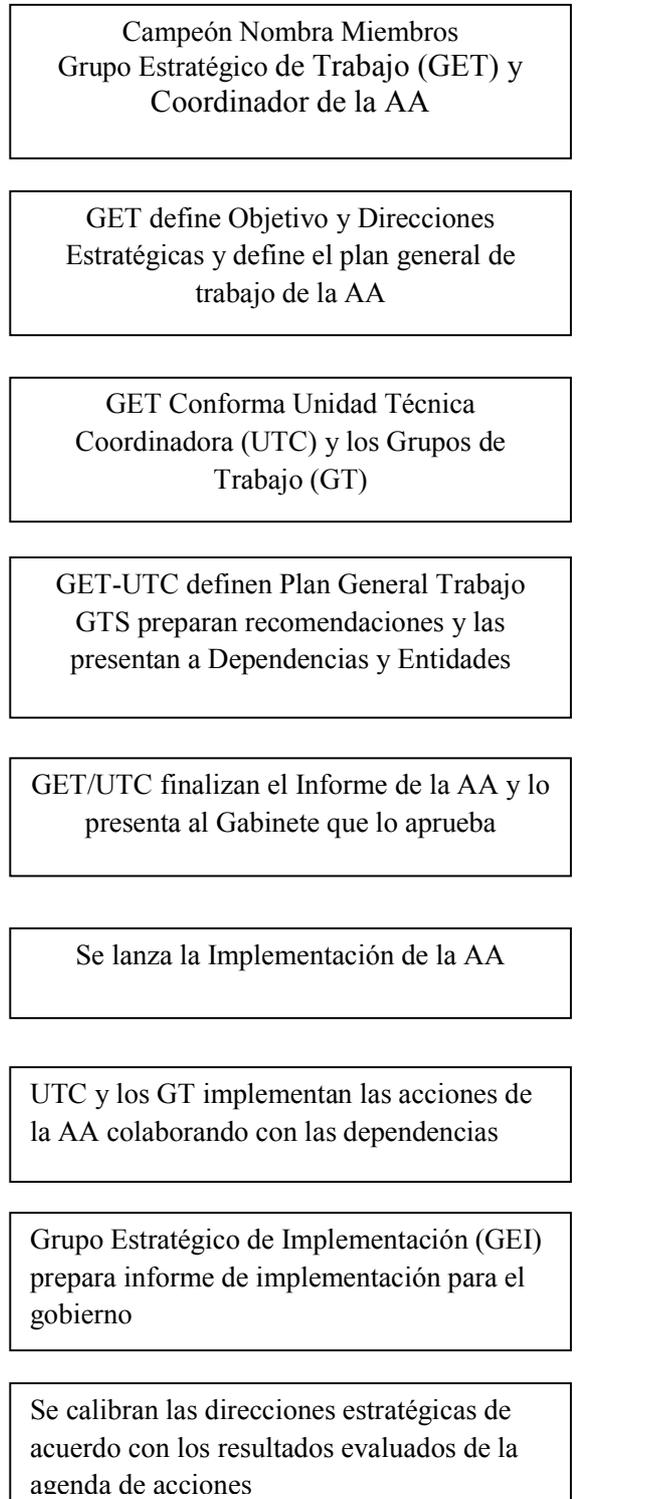
⁴⁰ Banco Mundial/BID: “México-El Sistema Federal de Contratación Pública: Retos y Oportunidades” Ciudad de Mexico, 2007, pag. 9.

- *Confianza*: el éxito del consultor dependerá más y más de la calidad de la relación que logra establecer con el cliente. El valor aportado es mayor cuando, entre consultor y contraparte, se establece mutua confianza. La confianza y colaboración basadas en principios serán necesarias, sobre todo, cuando en proyectos complejos, nuevos y riesgosos el desbalance de conocimientos entre consultor y contraparte será mayor. La adopción de la lista corta, la selección basada en calificaciones permite a la dependencia anclar su confianza en la experiencia del consultor.
- *Diálogo*: la manera más efectiva para el gobierno de mantener al día el instrumento de la normatividad será mantener un diálogo constructivo permanente entre la industria y las secretarías coordinadoras a través de una estructura de concertación parecida a la creada con la AA. La SFP tendrá la responsabilidad de manejar las herramientas de la normatividad de acuerdo con la visión de cada gobierno, relativa a cómo y hasta qué punto la industria de la consultoría debe alimentar de innovaciones y mejores prácticas sus proyectos y los servicios públicos que se generan de ellos. La industria, a través de sus asociaciones, tendrá la responsabilidad de asegurar un diálogo estructurado y continuo con la administración pública y el gobierno.

Entidades y dependencias al tener un portafolio de programas y proyectos podrán desarrollar una visión propia de las capacidades técnico-profesionales que van a necesitar, y traducir estos requerimientos en estrategias y programas de mediano y largo plazo, de empleo de personal, de entrenamiento y uso de consultores.

No se mencionan, en este capítulo, los nuevos instrumentos para adquisiciones tales como “compras electrónicas”, “acuerdos marco”, y “diálogo competitivo” de los cuales mucho se ha hablado en tiempos recientes. La razón es que no se trata en el primer caso de un producto de soporte en las adquisiciones de servicios complejos y estratégicos tal como los referidos en este trabajo. Esto no significa que bases de datos electrónicas no se deban usar para reunir información sobre consultores, sino lo contrario. Los acuerdos marco para servicios de consultoría se están experimentando en países de la Unión Europea (UE), entre ellos Inglaterra y Dinamarca. En el caso de Inglaterra las agencias estatales han expresado preocupación sobre la calidad de los servicios contratando utilizando el modelo de Acuerdo Marco del Office of Government Commerce, “*OGCbuying.solutions*”. En el caso del “diálogo competitivo”, hay que señalar que los concursos intentados hasta ahora en países de la UE han dado lugar a procesos muy largos y costosos, sobre todo para los consultores invitados.

Apéndice I: Diagrama de Flujo de la Agenda de Acciones



Apéndice II: Lista de Entrevistados

Nombre	Título	Organización
Renato Arriola Aguilar	Gerente de Contratos de Obra Pública	Comisión Federal de Electricidad CdM
Víctor Manuel Bretón Pavón	Gerente Administrativo	Grupo SACMAG - CdM
Alberto Bucardo	Especialista Fondo Multilateral de Inversiones	BID – México
Patricio Cal y Mayor	Socio Gerente	Cal y Mayor y Asociados CdM
Ismael Cabrera	Gerente de Informática y Telecomunicaciones	CONAGUA CdM
Alberto Chaia	Ejecutivo	McKinsey de México
Natacha Chartorijsky		Business Develop. Executive
Fiona Czerniawska	Director	Management Consultants Association (UK)
Marco Antonio Chong	Jefe del Departamento de Sistemas de la Gerencia de Abastecimiento	Comisión Federal de Electricidad
Javier Dávila Pérez	Titular de La Unidad de Política de Contrataciones Públicas	Secretaría de la Función Pública Gobierno de México
Jesús De la Rosa	Gerente Sectorial	IBM de México
Franco De Siervo	Socio Gerente	Ingea Consulting – Italia
Jorge Díaz Padilla	Socio-Presidente	Systemc México
David Drabkin	Acquisition Policy and Sr. Procurement Executive	US General Services Administration
Martin Eherenberg	Especialista Principal Compras	European Development Bank
Liliana Escobar Trejo	Directora General Adjunta de Adquisiciones	Secretaría de Desarrollo Social Gobierno de Mexico
Esperanza Esparza Cadena	Titular de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas	Secretaría de la Función Pública Gobierno de México
John D. Gamble	Presidente	Association of Consulting Engineering Companies-Canada
Sergio García-Bullé	Director General	SEP-CONOCER
Claudia Ivette García Romero	Director General	Dirección General de Comercio Domestico y Economía Digital

Francisco Gómez Pozos	Business Devlp. Manager	CH2M Hill de México
Fernando Gómez de Lara	Director General Adjunto de Normatividad de Contrataciones	Secretaría de Desarrollo Social Gobierno de Mexico
Susie Grynol	Director Public Affairs and Business Practices	Association of Consulting Engineering Companies-Canada
Antero Raúl Inman Campos	Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Gobierno de Mexico
Reyes Juárez del Ángel	Ex Presidente	Consejo Nacional Empresas Consultoras de México
Mauricio Jessurun	Presidente	Consejo Nacional Empresas Consultoras de México
Sedar Labarre	Ejecutivo	Booz and Company - USA
Kotnik Kim	Ejecutivo	Booz Allen Hamilton – USA
Ernesto López Córdova	Economista Sr. De País	BID - México
Raul Lozano F.	Especialista Principal de Adquisiciones	BID - México
Raúl Mendoza Mata	Subdirector de Suministros – Dirección de Adquisiciones	Pemex - CdM
Megan Motto	General Manager	Australia Association of Consultants
Peter Nelson	Director de Operaciones	Policy Development Planning – Sydney, Australia
Gonzalo Núñez	Director de Tecnología	Accenture de México
Felipe Ochoa	Socio-Presidente	Felipe Ochoa y Asociados
Nelson Ogunshakin	General Manager	Association of Consulting Engineers –Reino Unido
Juan Paratore Garcia	Titular de la Unidad de Control y Auditoria a Obra Publica	Secretaria de la Función Publica Gobierno de México
Felix Prieto	Coordinador Oficina de Políticas de Compras Públicas	BID – Washington DC
Miguel Ángel Reta Martínez	Director	Centro de Consultoría en Administración Pública – CdM
John Ritchie	Ingeniero Consultor Sistemas Hidroeléctricos	Hatch Mining –Canada
Xavier Romero	Oficial Senior	Boston Consulting - CdM
Mario Salazar Lazcano	Director General	DIRAC Ingenieros Consultores CdM
José Jesús Salcedo C.	Gerencia de Negocios	CH2M Hill de México
Alfonso Sanchez	Experto en Compras Públicas	Estados Unidos

Víctor Ulises Sanchez Maldonado	Director general de Recursos Materiales y Servicios	Secretaría de Energía Gobierno de México
Montserrat Sáenz de Ugarte	Presidente	Tecniberia - España
Ulla Sassarsson	Especialista Compras Públicas, Vice-Director	Association of Consulting Engineers - Denmark
Ian Sears	Head of Professional Services	Office of Government Commerce Reino Unido
Stan Z. Soloway	President and CEO	Professional Services Council EEUU
Mark E. Steiner	Sr. Policy Director	American Council of Consulting Engineers, EEUU
Jan Van der Putten	General Manager	European Association of Consulting Firms (Efca)
Carlos Tessore	Coordinador, Programa ICT4GP	BID - Uruguay
Francisco J. Treviño Moreno	Abogado	Rios Ferrer, Guillen-Larena, Trevino - CdM
Miguel Villegas Lerdo de Tejada	Titular de Unidad Secretario Ejecutivo Comisión Intersecretarial de Compras	Secretaría de Economía CdM
Edgar Ubbelohde Rosaldo	Presidente	Comisión de Compras de Gobierno y Abasto
Enrico Vink	Gerente General	Federación Internacional Ingenieros Consultores - FIDIC

Apéndice III: Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo-Secretaría de la Función Pública: “*Adquisiciones de Servicios de Consultoría: Guías para una Regulación Eficientes*”, Ciudad de México, 2010
- Banco Mundial-BID: “*México, el Sistema Federal de Contratación Pública*” Noviembre 2007
- Barber Michael: “*Instructions to Deliver – Fighting to Transform Britain’s Public Services*”, Methuen 2007
- Brinkerhoff Jennifer M.: “*Diasporas and Development*” Rienner Publishers, London 2008
- Brynjolfsson Erik, Saunders Adam: “*Wired for Innovation, How Information Technology is Reshaping the Economy*”, MIT Press, 2010
- Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor: “*Career Guide to Industries – Management, Scientific and Technical Consulting Services*”, 2010-11 Edition
- Casartelli Gian E., Wolfstetter Elmar.: “*Bank Policy on Consultants: Study of Its Effectiveness*” The World Bank 2007
- Foray Dominique: “*The Economics of Knowledge*”, The MIT Press, 2004
- HM Treasury: Professional Services Global Competitiveness Group Report, London 2009
- Kaufman Gerald: “*How to be a Minister*” Faber & Faber 1997
- Inter-American Development Bank, Carmen Pages Editor: “*The Age of Productivity-Transforming Economies from the Bottom up*” Palgrave-Macmillan 2010
- Kelman Steven: “*Unleashing Change, a Study of Organizational Renewal en Government*”, Brookings, 2005
- Kraemer S.: “*Science and Technology Policy in the United States*”, pg.1, Rutgers University Press, 2006.
- Kutznetsov Yevgeny, Dahlman Carl: “*Mexico’s Transition to a Knowledge-based Economy*”, WBI Development Studies, The World Bank, 2008
- Robert L. Laud: “*Innovation: The Growth Engine of Consulting*”, In “*The Advise Business*”, Fibrin Charles, Nevins D. Mark Editors, pag, 43, Pearson-Prentice Hall, 2004
- National Audit Office: “*Central Government’s Use of Consultants*” London, 2006
- National Audit Office: “*Central Government’s use of Consultants: “Building client and consultant commitment”* London, 2006
- McKenna C. D.: “*The World’s Newest Profession*” Cambridge University Press, 2006
- Qimiao F. : “*Innovation for Development and the Role of Government*” The World Bank, 2009
- Rodrick Dani: “*One Economics Many Recipes*” Princeton University Press, 2007
- The Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21st Century Economy: “*Innovation Measurement – Tracking the State of Innovation in the American Economy*”, January 2008
- Weill Peter, Ross Jeanne: “*IT Governance*” Harvard Business School Press, 2004
- World Economic Forum: “*The Global Competitiveness Report 2007-2008*”, Palgrave-McMillan