



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO GUBERNAMENTAL

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Análisis de ejecución de los Proyectos de Modernización
de Equipamiento (PME) 2015-2018: CONICET

AUTOR: ANTONELLA CARNEVALE

TUTOR: CHRISTIAN ARIAS

MAYO, 2019.

Resumen

La investigación a desarrollar en el presente trabajo es un estudio de caso que se centra en el análisis de la ejecución de los Proyectos de Modernización de Equipamiento 2015 para compras de equipamiento científico del CONICET durante los años 2015-2018, siendo el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la República Argentina. El enfoque que se utiliza es mixto ya que se recolectan datos cualitativos y cuantitativos que permiten la descripción a través de la observación directa y análisis de fuentes secundarias de documentos.

Se parte entonces de describir la situación observada en la implementación de los proyectos ya que tal como se han aplicado los procesos de contrataciones generan duplicidad de actividades y autorizaciones que impiden el logro de los resultados fijados y demoran el circuito administrativo para luego, realizar un análisis de sus causantes y en base a ellas elaborar propuestas de intervención que den respuesta a dichos inconvenientes.

Particularmente, según el plan de adquisiciones informado por la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales se observa que desde su aprobación en el año 2015 solo se han concretado al 2018 la compra de doce equipos sobre un total de ochenta y seis, quedando las restantes contrataciones a la espera de su desembolso o de la realización del proceso administrativo correspondiente. Por lo cual, las tareas a llevar adelante tienen por finalidad prevenir, controlar y minimizar los riesgos que afectan al proceso de contrataciones, aprovechar los tiempos, evitar duplicidades y definir responsabilidades. Incluyen como primer punto la implementación de un plan de gestión de calidad y mejora continua que permita brindar las herramientas necesarias para enfrentar los problemas detectados, la confección de un cursograma, la planificación financiera, el desarrollo de proveedores y el establecimiento de límites a los tiempos de aprobación en las distintas etapas de ejecución de los proyectos. La base de la propuesta está centralizada en generar las articulaciones y consensos necesarios que permitan desarrollar las capacidades para constituir una cultura con nuevos métodos y hábitos de trabajo que faciliten el logro de los objetivos establecidos.

Palabras clave: Gestión de proyectos (H43); Contratación Pública (H570); Investigación y desarrollo (H540)

Índice

Capítulo N° 1: Introducción	3
1.1. Justificación / Fundamentación	3
1.2. Planteamiento del tema/problema	5
1.3. Objetivos.....	6
1.4. Aspectos metodológicos	7
Capítulo N° 2: Marco teórico	8
2.1. La buena Administración Pública.....	9
La Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública	9
2.2. La calidad	10
Concepto y gestión de la calidad	10
Calidad según las Normas ISO	11
2.3. Gestión por procesos	12
Definición de Proceso.....	12
Metodología para el análisis de procesos	14
2.4. El Ciclo de Deming	15
La Mejora continua y el Ciclo de Deming	15
Capítulo N° 3: Diagnóstico	17
3.1. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	18
3.2. Los Proyectos de Modernización de Equipamiento 2015 (PME 2015)	19
3.3. Normativa y Reglamento BID	21
3.4. Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP).....	23
Creación de la Comisión de Pre adjudicación dentro de la Oficina de Comercio Exterior de CONICET	24
Organismos intervinientes	25
3.5. Descripción del Proceso: contrataciones con organismos multilaterales de crédito	30
Análisis del proceso de compra: Compra Directa y Licitación Pública Nacional.....	32
3.6. Efectos y causas encontrados en la convocatoria 2015-2018.....	38
Capítulo N° 4: Propuesta de intervención	43
4.1. Desarrollo de las tareas a implementar	43
4.2. El equipo de trabajo y la OCE como impulsor del cambio	45
4.3. El Ciclo de Deming: principal herramienta para la mejora	47
Primera etapa	48
Segunda etapa	49
Tercera etapa.....	52
Cuarta Etapa	54
Capítulo N° 5: Conclusiones	56
Capítulo N° 6: Referencias bibliográficas	58
Anexos	61
Anexo I. Ficha Relevamiento de Procesos	61

1. Introducción

1.1. Justificación / Fundamentación

El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la República Argentina. Según información extraída de su página Web se desempeñan en la institución más de diez mil investigadores, once mil becarios de doctorado y postdoctorado y más de dos mil seiscientos técnicos y profesionales de apoyo a la investigación distribuidos a lo largo del país. Para llevar adelante sus actividades el CONICET posee dentro de sus fuentes de financiamiento crédito externo proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos préstamos tienen por objetivo apoyar técnica y financieramente a los países de América Latina y el Caribe con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible, reducir la pobreza y la desigualdad. Para tal fin se creó el Programa de Innovación Tecnológica IV - Préstamo BID 3497/OC-AR donde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) a través de su Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) ha otorgado los Proyectos de Modernización de Equipamiento 2015 (PME 2015) con el objeto de financiar la adquisición o mejora del equipamiento de Unidades Ejecutoras pertenecientes a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro radicadas en nuestro país y dedicadas a la investigación científica tecnológica. Producto del contrato celebrado dentro del Programa entre la República Argentina y BID, el país y el CONICET como entidad beneficiaria del 52 % de los proyectos aprobados, se han comprometido al cumplimiento de plazos, procesos y métodos impuestos por la institución financiadora que permiten el logro de las obligaciones contraídas.

Según un informe presentado al Directorio de CONICET por la Oficina de Comercio Exterior (OCE), al año 2018 las demoras en el avance del plan de adquisiciones y la falta de cumplimiento de la planificación fijada preocupan a todo el sistema científico debido a la inexistencia de los equipos en las Unidades Ejecutoras solicitantes. Por tal motivo, en el presente trabajo se analiza la ejecución de los proyectos PME 2015 que cuentan con financiamiento internacional. Se considera de utilidad como recurso para la comprensión de la capacidad de gestión a partir del estudio del proceso de adquisición y de los modos de conformación de la organización del Estado. Las mejoras de calidad que se proponen generarán posibilidades de obtención de ahorros en los recursos permitiendo la

expansión de los servicios brindados y el reconocimiento de méritos en el personal centrandolo la atención en los requerimientos y expectativas de los involucrados. En este aspecto, el estudio propuesto pretende identificar la importancia de la gestión estatal en la vida de los investigadores científicos de manera de aportar métodos y técnicas de mejora en los procesos que optimicen los resultados y objetivos fijados. Para lo cual, se parte del análisis de proyectos en particular, reflejo de situaciones recurrentes que se observan en la Administración Pública, para generar conciencia de que una buena administración es posible y depende de la cultura, el trabajo y la generación de oportunidades para lograr la participación de los organismos y beneficiarios intervinientes. Particularmente, se hará foco en la Oficina de Comercio Exterior (OCE) de CONICET que es la encargada de llevar adelante la parte operativa y que funciona como nexo entre los investigadores titulares y las distintas áreas y organismos que generan las aprobaciones. La propuesta para el inicio de procesos de mejora de calidad en las tareas diarias que realiza la oficina buscará encontrar resultados concretos que formen un camino hacia la instauración de planes estratégicos a largo plazo en los organismos involucrados. Se propone generar nuevos métodos para llevar adelante las tareas y funciones sostenidas en el trabajo en equipo, el reconocimiento de las metas y logros, la comunicación inter organizacional y multidireccional mejorando de esta manera la calidad laboral de las personas y el aumento de la eficiencia de la organización estatal.

1.2. Planteamiento del tema/problema

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los proyectos del organismo buscan apoyar el desarrollo social y económico de los países miembros a través del apoyo financiero y técnico. Particularmente, los Proyectos de Modernización de Equipamiento 2015 (PME) son una línea de financiamiento que se enmarca dentro del Programa de Innovación Tecnológica IV Préstamo BID 3497/OC-AR. El Reglamento Operativo de dicho Programa fija como objetivo general: mejorar la competitividad y la productividad de las empresas a través del aumento de la inversión en investigación, desarrollo e innovación. De allí se dependen los objetivos específicos: aumentar las capacidades empresariales de innovación, aumentar la generación de conocimiento científico y tecnológico y mejorar las capacidades de seguimiento, evaluación, articulación y difusión de las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Las Bases de la Convocatoria de los proyectos PME 2015 los define como proyectos orientados al fortalecimiento de las capacidades centrales de una Unidad Ejecutora, en el marco de sus actividades a nivel local y regional y en vinculación con los problemas identificados como relevantes en el Plan Argentina Innovadora 2020, a través de la adquisición de equipos nuevos y/o accesorios destinados a la investigación científica tecnológica. Por lo cual, el estudio a desarrollar se centra en el análisis de la ejecución de los proyectos para compras de equipamiento científico de la entidad beneficiaria CONICET durante los años 2015-2018 basándose en la gestión por procesos de la organización.

El acuerdo celebrado entre la República Argentina y el BID establece un plazo de ejecución para el programa de dieciocho meses, sin embargo, al 2018 no ha sido ejecutado en su totalidad. Según un informe de la OCE, desde su aprobación en el año 2015 y al 2018, solo se han concretado la compra de doce equipos sobre un total de ochenta y seis, quedando las restantes contrataciones a la espera de su desembolso o de la realización del proceso de compra correspondiente.

Por lo tanto, el presente trabajo pretende analizar, mediante la observación directa y la constatación de documentación, los inconvenientes que presentan los procesos de adquisiciones para cumplir con los objetivos y plazos estipulados en la normativa. Por regla general, las compras directas realizadas por CONICET deberían cancelarse en un plazo de 120 días corridos. Sin embargo, se observa que más del 90% de las mismas exceden este plazo, incurriendo en atrasos, en algunos casos, de hasta tres años. Esta situación se ve reflejada en la labor diaria con continuos reclamos de los investigadores y proveedores que generan tensión y desmotivación en el ambiente laboral.

En consecuencia, el presente estudio busca realizar un análisis de las causantes del atraso en la gestión de compras y contrataciones de la oficina de Comercio Exterior de CONICET y en base a ellas, elaborar propuestas de intervención para realizar los ajustes y sugerencias que den respuesta a dichos inconvenientes. Las siguientes preguntas guiarán el presente trabajo: ¿Cuál es la normativa vigente para llevar adelante la ejecución? ¿Qué etapas componen el proceso de compra y desembolso y quiénes intervienen? ¿Qué inconvenientes se presentan en la trayectoria? ¿Cuáles son los causantes de esos inconvenientes? ¿Cómo se puede mejorar la gestión de compras y contrataciones?

1.3. Objetivos

El objetivo general del trabajo consiste en analizar los procesos de compras y contrataciones de los PME 2015 cuyo beneficiario es CONICET durante el período enmarcado en los años 2015 al 2018 y elaborar una propuesta de mejora a través de la implementación de ciclo de Deming como herramienta de intervención.

Como consecuencia, los objetivos específicos son los siguientes:

1. Describir el proceso de gestión de compras y adquisiciones de la Oficina de Comercio Exterior de CONICET.
2. Identificar obstáculos y deficiencias en las etapas del proceso de gestión de compras y contrataciones de la Oficina de Comercio Exterior de CONICET.
3. Formular propuestas de mejora que permitan dar solución a los inconvenientes detectados en la gestión de los proyectos.

1.4. Aspectos metodológicos

El enfoque que se utiliza en el presente trabajo es mixto ya que se recolectan datos cualitativos y cuantitativos permitiendo que la combinación de atributos de ambos métodos atienda de mejor manera a las exigencias del problema de investigación. Es un estudio de caso intrínseco, según la tipología establecida por Stake (1995), donde a partir del interés del autor se describe una situación específica: el análisis no experimental de la ejecución de los PME 2015 cuya entidad beneficiaria es el CONICET a través de la observación de los procesos de compras y contrataciones desarrollados. Simons (2011, p. 42) define estudio de caso como “una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto real. Se basa en la investigación, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas”.

Cabe mencionar que el presente trabajo se enmarca en la investigación-acción, ya que parte de la comprensión de una situación organizacional y su problematización, para mediante la elaboración de un diagnóstico, diseñar una propuesta de cambio y transformación (Krieger, 2016).

El alcance de la investigación es descriptiva, ya que como plantea Sampieri (2010, p. 122) “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier

fenómeno que se analice". En relación a la recolección de los datos, se utilizan herramientas cualitativas como la observación, por un lado y por el otro, el análisis de fuentes secundarias de documentos. Como complemento se recurre a técnicas cuantitativas para analizar variables tales como: cantidad de equipos adquiridos, niveles de proyectos ejecutados y tiempos de ejecución del proceso de compras y contrataciones. La temporalidad de los datos utilizados es transversal ya que se analiza la ejecución en un periodo determinado de tiempo: 2015-2018.

Dentro de las fuentes secundarias de documentos se encuentran: el Programa de Innovación Tecnológica IV Préstamo BID 3497/OC-AR, el Reglamento Operativo BID, las bases de la convocatoria, la Resolución de Directorio N° 1242/2017 de CONICET, las Políticas para la adquisición de Obras y Bienes BID, el Plan de Adquisiciones, los modelos de DDJJ y documentos estándar de LPN proporcionados por el Banco y la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549/72, los expedientes, informes y reportes por parte de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DGPyPSyE) y de la Oficina de Comercio Exterior (OCE).

2. Marco teórico

2.1. La buena Administración Pública

La Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública.

La Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública propone adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos, y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. Para ello promueve el establecimiento de una mirada común en relación a los conceptos de calidad y excelencia en la gestión pública que permitan la formulación de planes, políticas, modelos y mecanismos que posean como base la mejora continua. La importancia de este reconocimiento es el empoderamiento de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de sus demandas, necesidades y expectativas.

En los últimos años, el Estado ha cambiado su rol y se encuentra prestando servicios y produciendo bienes al igual que cualquier otro tipo de organización. Es evaluado por el cliente-ciudadano quien necesita que sus necesidades y expectativas sean satisfechas. Como plantea Arnoletto (2002, p.4): “Hay que construir una nueva legitimidad para la Administración Pública sobre la base de prestar servicios a los ciudadanos para crear valor público con eficacia y eficiencia”. Por consiguiente, la calidad en la gestión pública reconoce el derecho del ciudadano de exigir la mejora continua en su propio beneficio y su participación directa en ella. Esta posición hace que la Administración Pública tenga que plantearse como meta ser más eficiente y participativa. Para lograrlo necesita definir las actividades que realiza, revisar los procesos que lleva a cabo y hacer más sencillos los trámites acercándose al ciudadano en todas sus funciones.

Dentro de las ideas que desarrollan en la Carta, se puede remarcar el concepto de calidad en la Gestión Pública medida como:

“la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad”. (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008, p. 6)

Para lograrlo se requiere la coordinación interadministrativa de los órganos y entes participantes que permitan obtener como resultado la prestación de un servicio integral. Se

deberán contemplar los principios de economía, responsabilidad, eficacia y eficiencia, transparencia entre otros, y sobre todo la evaluación permanente interna, externa y orientada a la identificación de oportunidades de mejora continua de los procesos y servicios.

Este cambio de paradigma hace que la Administración Pública necesite analizar y definir las tareas y actividades que realiza para, a partir de la revisión de los procesos, se puedan agilizar los trámites, determinar puntos críticos de control y posteriormente ajustarlos evitando la duplicidad y demoras.

Como establece Rodríguez Arana (2013, p.54) “una buena Administración Pública es una administración que busca la mejora permanente de sus servicios” y cita en este sentido un informe del Comité de Gestión Pública de junio de 1981 elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que se pregunta acerca de la buena administración y detalla: “para mejorar nuestra forma de prestar los servicios, necesitamos que todas las partes de la administración trabajen mejor juntas. Necesitamos una administración unida. Necesitamos una administración integrada”

2.2. La calidad

Concepto y gestión de la calidad.

Para el estudio en desarrollo es preciso comprender el concepto de calidad ya que ha sido de gran importancia a lo largo del tiempo. La evolución del concepto de calidad supone que ya no se puede hablar solo de calidad del producto o servicio, sino que la nueva visión engloba el concepto de calidad total. Si bien en la visión tradicional se trataba de conseguir calidad a través de la inspección en el área de producción, en el enfoque moderno la perspectiva es más amplia afirmando que toda la organización va a ser la que permita alcanzar esa meta por medio de la prevención (J.J. Tarí Guilló, 2000).

Producir de la mejor manera y evitando errores ha sido una preocupación vigente en todos los sistemas y grupos de sociedades. Desde la perspectiva de la Administración Pública, para Arnoletto (2002) se trata de construir una nueva legitimidad sobre la base de la prestación de servicios con eficiencia para la totalidad de los ciudadanos. El desafío es lograr que el servicio o producto se elabore de acuerdo a los estándares y especificaciones establecidas desde el primer momento, convirtiendo el hábito de hacer las cosas bien desde

la primera vez como una rutina. Las diferentes funciones deberán ser establecidas de manera ordenada de tal modo que puedan ser medidas y controladas (P. Crosby, 1987)

Por su parte, P. Crosby (1987) caracteriza a la calidad como una entidad alcanzable, medible y rentable que puede ser aplicada en las organizaciones que deseen hacerlo teniendo como parámetro que deberán trabajar de manera ardua para entenderla e incorporarla. La define como: “cumplir con los requisitos” y establece que su administración es una forma sistemática de garantizar que las actividades se lleven a cabo en la forma en que fueron establecidas previniendo los problemas a través de controles y acciones preventivas. Para Crosby “no existe la economía de la calidad, siempre resulta más económico hacer bien las cosas desde la primera vez”. Plantea contar con una sociedad abierta que posea los criterios de objetividad e integridad. De esta manera, la objetividad permite no culpar a las personas por los problemas dirigiendo las comprobaciones y preguntas hacia el trabajo concreto y no a los individuos en particular y a su vez, la integridad lleva a instaurar como política la realización de las cosas de manera correcta y siguiendo los parámetros fijados. Coincide en que la iniciativa de mejorar la calidad debe ser implantada a través de un plan a largo plazo requiriendo un cambio cultural y basado en cuatro pilares: actitud y participación de la dirección, administración profesional de la calidad, programas originales y el reconocimiento. (Crosby, 1987).

Calidad según las Normas ISO.

Las normas ISO 9000 son un conjunto de normas elaboradas por la International Standard Organization (ISO) que permiten configurar un sistema de gestión de calidad a partir de recomendaciones y guías esbozadas con el objeto del mejoramiento interno y la eficiencia de los procesos. Dentro de la familia ISO 9000 encontramos: la norma ISO 9000 que especifica la terminología y los fundamentos de los sistemas de gestión de calidad, la norma ISO 9001 que detalla los requisitos necesarios y aplicables, la Norma ISO 9004 que tiene por objetivo brindar las directrices que el sistema necesita para lograr la mejora del desempeño y la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas, y por último la norma ISO 19011 que detalla cuestiones relacionadas a las auditorías y la gestión ambiental.

La norma ISO9000 indica que calidad es la totalidad de las características de una entidad (proceso, producto, organismo, sistema o persona) que le confieren aptitud para satisfacer las necesidades establecidas e implícitas. La implementación de la gestión de

calidad proporciona beneficios directos que contribuyen a la gestión de costos y riesgos. La base de las normas ISO 9000 se centra en ocho principios de gestión de calidad que pueden ser utilizados por la dirección con el objetivo de guiar a la organización hacia la mejora del desempeño. Tal es así que en su cuerpo normativo, la Norma ISO 9000/2015 establece:

1. Enfoque al cliente: las organizaciones deberán comprender las necesidades actuales y futuras de sus clientes, satisfacer sus requisitos y esforzarse por exceder sus expectativas.
2. Liderazgo: los líderes deberán crear y mantener un ambiente interno para conseguir el involucramiento del personal con los objetivos de la organización. Son quienes establecen la orientación y unidad de propósito.
3. Participación del personal: el compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas en beneficio de la organización.
4. Enfoque basado en procesos: las actividades y recursos gestionados a través de un proceso posibilitan la generación de resultados de manera más eficiente.
5. Enfoque de sistema para la gestión: identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema.
6. Mejora continua: se establece como objetivo permanente para el desempeño global de la organización.
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisión: análisis de datos e información para la toma de decisiones eficaces.
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor: aumenta la capacidad de ambos para crear valor ya que las organizaciones y sus proveedores son interdependientes.

Por su parte, la norma ISO 9001/2015 promueve la adopción del enfoque basado en procesos y establece los requisitos para un sistema de gestión de calidad. Para su implementación, la Administración Pública debe ser adaptativa y mediadora entre la sociedad, el Estado, los ciudadanos y los diferentes sectores que intervienen dentro de las instituciones públicas con el fin de lograr la satisfacción de los requerimientos.

2.3. Gestión por procesos

Definición de Proceso.

Es necesario definir qué se entiende por procesos, la Norma ISO 9000/2015 describe un proceso como: “conjunto de actividades mutuamente relacionadas que utilizan las entradas para proporcionar un resultado previsto” (ISO 9000, 2015, p. 19). Es decir, un

proceso es un conjunto de actividades interrelacionadas en una secuencia lógica que se caracterizan por requerir determinados insumos y actividades específicas que implican agregar valor para obtener resultados.

Hammer y Champy (1994) definen proceso de negocios como: “un conjunto de actividades que reciben uno o más insumos y crean un producto de valor para el cliente” (p. 37). Con esta visión, para su análisis resulta necesario comprender la división del trabajo planteada en la organización bajo estudio y la asignación de las funciones de manera horizontal incluyendo todas las partes intervinientes. Siguiendo esta línea de pensamiento y la dinámica de la estructura y los procesos, Gilli (2007) propone: “En el caso de los procesos corresponde estudiar las formas en que se ejecutan las tareas en la organización, pero no desde la visión del puesto, sino de la secuencia de actividades que enlaza distintas funciones y departamentos” (p. 51). De esta manera, Gilli (2007) identifica tres niveles de análisis que permiten evaluar la dinámica de las estructuras y los procesos en las organizaciones. Desde su perspectiva, el primer nivel es el funcional que enfatiza las relaciones que se dan en la misma y está representado por el organigrama que describe qué tareas se realizan y quiénes las ejecutan. El segundo nivel está dado por los procesos que atraviesan las funciones y de esta forma, el análisis va más allá del organigrama y comprende el flujo de trabajo determinando de qué manera se realiza el trabajo. El último y tercer nivel descrito por el autor es el del puesto. En este caso es un análisis que se centra en el reclutamiento de las personas, las responsabilidades de los cargos, sus recompensas y entrenamientos. Unificando los tres niveles, para el trabajo se pretende estudiar las formas en que se ejecutan las tareas en la OCE de CONICET analizando la secuencia de actividades que enlazan las distintas funciones, departamentos y organismos externos que entran en juego en el proceso de compras de los proyectos PME. Krieger (2016) establece que la visión horizontal de la organización lleva a observar los procesos o las secuencias de actividades que conducen a la generación del producto o servicio que el ciudadano o destinatario valora. “Estas secuencias de actividades van atravesando las distintas divisiones funcionales que se observan en un organigrama formal (departamentos, direcciones) o funcional (coordinaciones, responsables), las que de acuerdo a sus funciones o competencias participan del proceso y del cumplimiento de la finalidad del mismo” (Krieger, 2016, p.138).

Para entender cómo se llevan adelante las tareas y poder asignar roles y funciones es necesario realizar un mapeo de los procesos llevados adelante en la organización. Evans y Lindsay establecen: “diseñar un proceso requiere un enfoque sistémico. Para la mayoría

de los procesos, esto consiste en definir la secuencia de pasos que es preciso llevar a cabo, junto con la documentación formal de los procedimientos y requerimientos” (Evans y Lindsay, 2015, p. 214). Es entonces que la herramienta propuesta por los autores es la realización de un diagrama de flujo donde queden plasmados los pasos específicos, su secuencia lógica y los puntos de decisión requeridos. Si se profundiza aún mas, el cursoograma es una herramienta útil para la gestión siendo un diagrama analítico que “mediante un conjunto de símbolos, permite representar en detalle la secuencia de actividades, los soportes de información y los archivos utilizados” (Gilli, 2007, p. 205).

“A diferencia de un proceso, un procedimiento es el conjunto de tareas que se relacionan con la finalidad de cumplir con un objetivo parcial del proceso (comúnmente a corto plazo), que se realizan repetidamente” (Krieger, 2016, p. 138). La suma de las tareas y su forma de ejecución conforman la rutina de trabajo que lleva al logro de los objetivos en condiciones de eficiencia y eficacia y a la obtención de información oportuna para la toma de decisiones (Krieger, 2016).

En consecuencia, en el presente trabajo se focalizara en la OCE de CONICET que es la encargada de llevar adelante la parte operativa de los proyectos y que funciona como nexo entre los investigadores titulares y las distintas áreas y organismos que generan las aprobaciones analizando las contrataciones públicas llevadas adelante por medio del estudio de los procesos de compras y contrataciones. La Oficina Anticorrupción define el concepto de contratación pública como:

“Toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una se encuentra en ejercicio de la función pública administrativa, cuyo objeto puede estar constituido por la realización de una obra, la prestación de un servicio público, así como la obtención o enajenación de un bien o servicio que tenga por finalidad el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales” (Oficina Anticorrupción, 2007, p. 2)

En relación a los PME 2015, dentro del Reglamento Operativo del BID se establecen los procesos de adquisiciones que se podrán llevar adelante con los métodos aplicables en función a los montos fijados. Para el caso de adquisiciones de bienes y/o servicios de No consultoría los procedimientos habilitados son: compra directa, toma de precios, concurso de precios, Licitación Pública Nacional y Licitación Pública Internacional.

A los fines del presente estudio, solo se examinan los procesos de compra directa y Licitación Pública Nacional por considerarlos los más representativos.

Metodología para el análisis de procesos.

Los procedimientos y procesos desarrollados en una organización deberán ser analizados con el fin de detectar inconsistencias, duplicación de funciones o retrasos en la labor cotidiana. Siguiendo los lineamientos expuestos por Krieger (2016, p.144) se pueden enumerar los siguientes pasos que implican la metodología para el análisis de un proceso:

- a) Nombrar el proceso para permitir su diferenciación.
- b) Determinar el responsable, es decir la unidad orgánica y titular de dicha unidad que tiene la responsabilidad principal por el éxito o fracaso del proceso.
- c) Establecer el objetivo y/o finalidad del proceso.
- d) Diagramar el proceso.
- e) Determinar los factores críticos del proceso. Son los puntos del proceso donde los resultados favorables son necesarios para el cumplimiento con éxito del objetivo.
- f) Determinar los puntos clave del proceso. Encontrar el momento y lugar donde tomar decisiones que afectan a todo el proceso en su conjunto.
- g) Definir la visión del destinatario. Determinar y analizar en función a las variables cuantitativas y cualitativas que deben tenerse en cuenta para responder a las expectativas del destinatario final.

2.4. El Ciclo de Deming

La Mejora continua y el Ciclo de Deming.

Siguiendo con la idea de calidad y su concepto de mejora, es importante mencionar de acuerdo a su creador Masaaki Imai, el término kaizen. Kaizen proviene de dos ideogramas japoneses: “kai” que significa cambio y “zen” que significa para mejorar. De este modo, podemos decir que kaizen es “cambio para mejorar” o “mejoramiento continuo”. Imai entonces define:

“La esencia de Kaisen es sencilla y directa: Kaisen significa mejoramiento. Más aun, Kaisen significa mejoramiento progresivo que involucra a todos, incluyendo tanto a gerentes como a trabajadores. La filosofía del Kaisen supone que nuestra forma de vida (sea nuestra vida de trabajo, vida social o vida familiar) merece ser mejorada de manera constante” (Imai, 2001, p. 39)

Kaizen se centra en el personal y la estandarización de los procesos basándose en dos pilares fundamentales: los equipos de trabajo y la ingeniería industrial. Se debe

practicar la mejora con el personal operativo coordinado por un facilitador. Su objetivo es incrementar la productividad controlando los procesos mediante la reducción de los tiempos del ciclo, la estandarización de los criterios de calidad y de los métodos de trabajo enfocándose en la eliminación de los desperdicios (Imai, 2001). Entre los instrumentos utilizados en kaizen se encuentra el Ciclo de Deming impulsado por W. Edwards Deming quien lo toma y difunde como una alternativa para encarar proyectos de acción o mejora sobre los procesos y cuya técnica fue desarrollada por W. A. Shewart entre 1930 y 1940.

W. Edwards Deming (1989) es uno de los referentes en temas de calidad. En sus trabajos utiliza métodos estadísticos que permiten el control de la producción permitiendo identificar la frecuencia con la que se generan los problemas, de manera tal de poder resolverlos. El plantea que al analizar las variaciones que se producen en los procesos es posible llevar a cabo acciones que detectan y eliminan los desperdicios y defectos reduciendo los costos y aumentando la productividad. El concepto de calidad propuesto por Deming fue revolucionario desde el punto de vista que estableció métodos estadísticos al control y que dichos métodos serían enseñados a quienes iban a aplicarlos y analizar los resultados de su medición.

Tal es así, que dentro de la Norma ISO 9001/2015, se describe el ciclo de Deming y se establece una metodología a partir de la autoevaluación que lleva a destacar los puntos fuertes que hay que mantener y las aéreas que requieren cambios en el proceso estudiado con el objetivo de lograr la mejora continua. Está compuesto por cuatro etapas cíclicas: planificar, hacer, verificar y actuar. A continuación se presenta una breve descripción de cada una de las etapas:

1. Planificar: en esta etapa se trabaja en la identificación del problema o actividades susceptibles de mejora y se elaboran los objetivos a alcanzar. Se analiza el problema para poder definir las actividades, responsables y tiempos. La aplicación del ciclo requiere tener la mirada sobre un proceso, oportunidad o problema. Una vez que se tiene con claridad el problema se plantea la estrategia o secuencia de actividades que conducirá a mejorar el proceso, abordar la oportunidad o solucionar el problema. Si no hay una buena planificación, los resultados no serán los deseados. Lo mínimo que debe tener un plan de acción es: actividades, fechas y responsables. También se deberán incluir aspectos como: sitios o lugares, recursos, materiales, riesgos, factores críticos de éxito, medios y especificación del cumplimiento de la actividad. El control de esta planificación se puede realizar a través de herramientas como el Diagrama de Gantt. Según el Instituto Uruguayo

de Normas Técnicas (2009), el Diagrama de Gantt es un gráfico de barras horizontales que consiste en hacer una lista de actividades que se indican verticalmente en un diagrama y en forma horizontal se detalla el tiempo que se estima demande cada una de ellas.

2. Hacer: se generan los cambios, se lleva adelante el proceso de acuerdo a lo planificado y se realiza generalmente una prueba piloto. Es decir, se realiza cada una de las actividades planteadas teniendo en cuenta los parámetros establecidos (recursos, riesgos, tiempos, etc.). Según la complejidad del plan de acción se puede considerar hacer cambios a una pequeña escala o prueba piloto.

3. Verificar: una vez implantada la mejora, se deberá poner a prueba por un periodo de tiempo para verificar su funcionamiento mediante herramientas de control. ¿En qué medida se cumplió lo planificado? Esta verificación se puede hacer actividad por actividad o a nivel del cambio esperado que supone el plan de acción. Es aconsejable que se haga de dos formas:

-Mientras se va ejecutando el plan de acción se evalúa la eficacia de la actividad realizada, esto es que genere el resultado esperado en los tiempos dispuestos (tiempo, costo, etc.)

-Análisis final que determine el resultado del plan de acción y oriente mejor hacia la etapa de ajustar.

4. Actuar: en esta etapa se deben comparar los resultados obtenidos con el objetivo marcado inicialmente. Si los resultados son positivos, se implementará la mejora de forma definitiva, sino se deberán confeccionar los ajustes necesarios. Las desviaciones entre lo planificado y lo realizado se abordan al cerrar las brechas evidenciadas en la verificación. Durante esta etapa suelen surgir planes futuros o recomendaciones, que es precisamente lo que lleva hacia la mejora continua. Se deberá realizar la estandarización de la solución, su recopilación o documentación sobre procedimientos y procesos y su posterior difusión.

Una vez finalizado el ciclo, se deberán repetir los pasos de forma periódica para estudiar nuevas mejoras a implantar.

3. Diagnóstico

3.1. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

A mediados del Siglo XX el Estado argentino asume un papel activo en la promoción y articulación de las actividades de investigación científica y tecnológica. Por tal motivo se crea en el año 1951 el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONITYC) siendo la primera institución dedicada al desarrollo científico y tecnológico nacional de manera exclusiva. Posteriormente, en el año 1958 y por Decreto/Ley N° 1291 se forma el CONICET respondiendo a la necesidad de estructurar un organismo académico que tenga como misión promover, coordinar y orientar las investigaciones en el campo de las ciencias puras y las aplicadas. Desde entonces, se instituyó como un ente autárquico del Estado Nacional dentro de la jurisdicción del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Es conducido por un Directorio integrado por ocho miembros y un Presidente designados por el Poder Ejecutivo Nacional que se encargan de coordinar todos los instrumentos que cuentan para el desarrollo de sus actividades: las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación, el otorgamiento de becas para estudios doctorales y postdoctorales, el financiamiento de proyectos y de Unidades Ejecutoras de investigación y el establecimiento de relaciones con organismos internacionales.

Según el Decreto N° 310/07, la estructura de la red institucional de CONICET se encuentra organizada en Centro Científicos Tecnológicos (CCTs), Unidades Ejecutoras y Centros de Investigaciones y Transferencia (CITs) descentralizados en todo el territorio nacional. Los mismos son concebidos como ámbitos de generación de iniciativas regionales y de representación local con descentralización administrativa.

A fines del 2018, CONICET posee en todo el territorio nacional 266 Unidades Ejecutoras (UE), mayormente de doble dependencia con Universidades nacionales y otros centros científico-tecnológicos, 13 Centros de Investigaciones y Transferencia (CITs), 1 Centro de Investigación Multidisciplinario y 15 Centros Científicos Tecnológicos (CCTs).

Todos en conjunto contribuyen a interrelacionar las Unidades Ejecutoras y los grupos de investigación, brindar servicios de apoyo, articular y mantener relaciones de cooperación y difusión con la comunidad siendo el motor para la constitución de parques

tecnológicos e incubadoras que posibiliten la interacción con el sector productivo de bienes y servicios.

Para su funcionamiento cuenta con diferentes formas de financiamiento que provienen del Tesoro Nacional, crédito interno, recursos propios y a través de la obtención de contratos de préstamo con organismos externos. El caso de los Proyectos a desarrollar en este trabajo corresponde a operaciones de crédito externo donde el CONICET es el principal beneficiario del contrato celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo debiendo cumplir las exigencias pactadas en el mismo.

3.2. Los Proyectos de Modernización de Equipamiento 2015 (PME 2015)

Los PME 2015 son una línea de financiamiento que se enmarca dentro del Programa de Innovación Tecnológica IV Préstamo BID 3497/OC-AR y posee como objetivo específico: aumentar las capacidades empresariales de innovación, aumentar la generación de conocimiento científico y tecnológico y mejorar las capacidades de seguimiento, evaluación, articulación y difusión de las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Dentro del detalle de inversiones que lo forman se encuentran tres componentes:

Componente 1: Fortalecimiento de capacidades de innovación tecnológica.

Componente 2: Fortalecimiento de capacidades de investigación científica y tecnológica.

Componente 3: Seguimiento, evaluación, articulación y difusión de las políticas de CTI.

Los PME que serán objeto de estudio del presente trabajo se encuentran formando parte del Componente 2 del Programa. Por lo tanto, se definen como capacidades centrales a aquellas orientadas al desarrollo y aplicación de nuevos conocimientos para la resolución de problemas socio-productivos y que reúnen las siguientes características:

- Son críticas para el liderazgo y diferenciación de la Unidad Ejecutora en su campo de actividad a nivel nacional e internacional
- Mejoran en el mediano plazo la capacidad tecnológica nacional en áreas consideradas como estratégicas
- Tienen una demanda social o productiva concreta.

A continuación se presenta el Tabla 1 que resume las principales características distintivas de los proyectos bajo estudio:

Tabla 1

Características generales de los Proyectos de Modernización de Equipamiento (PME)

Línea de financiamiento	Objetivos	Financiación	Ejecución Beneficiarios
Proyectos de Modernización de Equipamiento (PME)	Fortalecimiento de las capacidades centrales de Unidades Ejecutoras de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro radicadas en nuestro país dedicadas a la investigación científica tecnológica, mediante la adquisición o mejora de equipamiento.	Aporte ANPCYT por proyecto de mínimo 6 investigadores entre \$2.000.000 y \$5.000.000 y por proyecto de mínimo de 12 investigadores entre \$5.000.001 y \$15.000.000.	Unidades Ejecutoras pertenecientes a Instituciones públicas o privadas sin fines de lucro- radicadas en nuestro país dedicadas a la investigación científica tecnológica. Por Ej.: CONICET

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de la Convocatoria a Proyectos para Modernización de Equipamiento de Unidades Ejecutoras PME 2015

Cada institución beneficiaria suscribe el contrato con la ANPCYT, que incluye todos los PME adjudicados, siendo responsable de la realización de los procedimientos de adquisición que correspondan de acuerdo a los montos involucrados y lo estipulado en las normas de adquisiciones del Banco. En el Tabla 2 se indican los métodos aplicables para cada tipo de contratación:

Tabla 2

Métodos de contratación aplicable según el monto del bien a adquirir

Categoría	Monto	Método
Bienes y Servicios	\geq USD 1.500.000,00	Licitación Pública Internacional (LPI)
	$<$ USD 1.500.000,00 y \geq USD 100.000,00	Licitación Pública Nacional (LPN)
	$<$ USD 100.000,00	Concurso Público (CP)
	$<$ USD 5.000,00	Toma de Precios (Comparación de tres cotizaciones)
	Sin límite de monto	Compra Directa

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento Operativo Programa de Innovación Tecnológica
IV Préstamo BID 3497/C-AR

A los fines del presente estudio, solo se examinan los procesos de compra directa y Licitación Pública Nacional por considerarlos los más representativos.

3.3. Normativa y Reglamento BID

Este apartado tiene como propósito describir en términos generales la normativa y reglamentos del BID necesarios para llevar adelante la ejecución de los proyectos focalizando en la gestión de compras y contrataciones de la OCE. Para ello, es importante definir las normas que rigen durante la ejecución del Programa comenzando con la firma del Contrato de Préstamo. Toda compra o contratación que se realice se ajusta a las Políticas para la adquisición de Obras y Bienes financiados por al Banco Interamericano de

Desarrollo, al Plan de Adquisiciones y al Reglamento Operativo del Programa. A su vez, dependiendo del tipo de contratación, se cuenta con modelos de Declaraciones Juradas y Documentos Estándar de LPN para Bienes. La suma de la normativa brinda los lineamientos y modelos requeridos para llevar adelante el proceso de adquisición y obtener las aprobaciones. Además, debe sumarse a lo mencionado anteriormente que se deberán respetar las particularidades de cada organismo beneficiario a la hora de implementar el circuito administrativo. Lo que puede observarse en el caso de CONICET es que si bien se siguen los lineamientos del BID, se respetan las instancias que todo proceso administrativo debe cumplimentar según la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549/72.

Según el Reglamento Operativo del Programa (Anexo A), las adquisiciones se deben realizar de forma descentralizada por los beneficiarios del Programa y bajo la supervisión y apoyo de la ANPCYT para verificar el cumplimiento de las políticas del Banco. De esta manera, la ANPCYT está encargada de mantener los archivos de las adquisiciones de los proyectos que se desarrollen, mientras que los beneficiarios deberán conservar los archivos originales de las adquisiciones descentralizadas realizadas, proporcionando copias de los mismos.

El método de supervisión por parte del Banco es ex post. Cabe destacar que hay casos donde se requiere que la revisión del Banco sea ex ante, como son: los procesos correspondientes a Licitación Pública Internacional, Contrataciones Directas y aquellos procesos que por su complejidad o riesgo lo justifiquen. En el caso de las adquisiciones y contrataciones de los PME, la ANPCYT revisará todos los documentos con carácter previo y otorgará su conformidad en las siguientes etapas:

- Revisión y conformidad con el aviso y el Pliego
- Revisión y conformidad con el informe de evaluación y recomendación de adjudicación
- Revisión y conformidad con el borrador del contrato negociado.

Como funciones para las instituciones beneficiarias como el CONICET, el Reglamento Operativo estipula que deberán avalar la presentación de los proyectos PME, asegurar los montos de contrapartida correspondientes, garantizar la infraestructura de personal, servicios, insumos e instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento del equipamiento y su incorporación a los Sistemas Nacionales del Ministerio y garantizar el uso efectivo de los nuevos recursos que se incorporan. Para ello, cada institución beneficiaria suscribe el contrato con la ANPCYT que incluye todos los PME adjudicados siendo responsable de la realización de los procedimientos de adquisición que

correspondan para lo que designara una Comisión que actuará en todas las instancias del proceso.

Una vez efectuados los procedimientos de adquisición y habiéndose verificado todas las intervenciones que para cada caso correspondan, la ANPCYT realizara desembolsos en la forma de pago directo a los proveedores locales o del exterior, previa verificación de haberse cumplimentado las instancias comerciales exigibles en cada caso y el origen de los bienes, hasta totalizar los montos adjudicados a cada PME.

3.4. Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP)

El ciclo de vida de todo proyecto financiado por el BID comprende las fases de: programación, preparación de proyectos, ejecución de los mismos y su posterior finalización y evaluación. En la etapa de programación se analizan las condiciones, prioridades de desarrollo y recursos de financiamiento. En la etapa de preparación se examinan elementos tales como la pre-inversión, disponibilidad legal, capacidad institucional y el diseño del esquema de ejecución de los proyectos. Seguidamente, la fase de ejecución se inicia con la aprobación por el Banco. Si bien la responsabilidad de la ejecución del proyecto es del prestatario, el Banco supervisa el proceso a fin de garantizar que se ajusten al calendario y se respeten los procedimientos de adquisición establecidos. Por último, además de las evaluaciones concomitantes que se realizan durante todo el ciclo, en la fase de finalización y evaluación se produce el informe final del proyecto con el fin de valorar y evaluar resultados, cumplimiento de objetivos y calificaciones de desempeño.

El eje del presente trabajo se centra en el análisis de la fase de ejecución, sobre todo en el funcionamiento de las Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP).

Puede definirse las UEP como aquellas unidades que tienen a su cargo la implementación de los proyectos. Según Martínez Nogueira (2002):

Las UEP participan en la implementación con intervención única o compartida en las etapas de programación operativa, ejecución, control y monitoreo. Sus responsabilidades son: a) administrativas (preparación del plan financiero y de operaciones, monitoreo de la disponibilidad de fondos, licitaciones, contrataciones y adquisiciones, supervisión de ejecución, etc.); b) técnico-sustantivas (seguimiento de la ejecución y la preservación de la orientación y estrategia del proyecto); c) de promoción (facilitación de la operación del proyecto, construyendo y afirmando su legitimidad ante las autoridades políticas y administrativas y ante otros actores); d) de apoyo y capacitación a

las agencias ejecutoras; y e) de coordinación de los componentes con múltiples subejecutores. (p. 9)

Para su funcionamiento cuentan con pautas de trabajo estipuladas en relación a la duración de los proyectos y basados en procedimientos formalizados en manuales y reglamentos. La intención de su creación es la superación de las carencias en las capacidades de gestión, persiguiendo la superación de las limitaciones de sectores públicos débiles, marcos normativos ineficientes y complejos. Por tal motivo, dentro de los objetivos que se le plantea es establecer reglas y conductas administrativas que permitan generar modelos para el resto del sector público vinculados a los principios de transparencia y eficiencia. Las UEP, por lo tanto, deben implementar los proyectos con el fin de introducir innovaciones en las formas de desempeño de las funciones estatales, persiguiendo evitar las rigideces, limitaciones y obstáculos que se presenten.

Si bien se describe la finalidad con la cual se han creado estas unidades de gestión, en el desarrollo del trabajo se verá que su implementación se ve complicada debido a que cada proyecto financiado por el BID reviste particularidades. De esta manera, generar los mecanismos para los consensos dentro de los organismos miembros y su vinculación con el sistema y normativa vigente en la Administración Pública requiere hacer un mapeo de recursos, procesos y personal que lleven a la definición de las tareas a desarrollar en base a las metas y plazos fijados originalmente. Para el caso de los PME 2015 son varios los organismos que conforman la UEP. Por tal motivo, se describe a continuación y para entender su composición, las partes intervinientes y la creación de una Comisión de Pre adjudicación exigida al efecto de la realización de los procesos de compra.

Creación de la Comisión de Pre adjudicación dentro de la Oficina de Comercio Exterior de CONICET.

Como consecuencia del contrato firmado y siguiendo el instructivo publicado por la ANPCYT, se ha creado por Resolución de Directorio N° 1242/2017 de CONICET una Comisión de Pre adjudicación que debe atender todas las etapas que permitan concretar la adquisición de los equipos facilitando a los investigadores el acceso a los mismos y

mejorando las condiciones de tramitación. La comisión está constituida por tres miembros titulares y dos suplentes que deberán hacerse responsables del cumplimiento estricto de las normas establecidas en el contrato manteniendo informado al Directorio de CONICET del estado de situación del Programa y sus respectivos proyectos.

El Directorio de CONICET decidió crearla en el ámbito de la Oficina de Comercio Exterior producto de la vinculación existente entre la principal función del área y los objetivos fijados en los proyectos. Por lo tanto, la OCE y la comisión formada al efecto, se convirtió en la oficina ejecutora de los programas BID para la adquisición de equipamiento en la convocatoria bajo estudio. La principal función de la oficina es la planificación de la importación/exportación de bienes del organismo colaborando con los investigadores de todo el país en la selección de insumos y equipamientos acordes en calidad y precio con el fin de igualar o superar las características técnicas y requisitos exigidos por sus investigaciones.

Organismos intervinientes.

A través del análisis de la estructura de los organismos que intervienen en el proceso se pretende conocer como se ha conformado la unidad orgánica que desarrolla las tareas y sus relaciones de subordinación e información. De esta manera, “la visión funcional vertical presta atención a la estructura jerárquica, la división de tareas y la consecuente especialización, fácilmente observable a través de un organigrama” (Krieger, 2016, p. 138).

Para tal fin, a continuación se enumeran los distintos actores intervinientes en el proceso bajo estudio:

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Organismo financiador. Su propósito es financiar proyectos de desarrollo económico, institucional y social de manera viable. Para ello brinda ayuda a los países miembros para formular políticas de desarrollo y proporciona asistencia técnica y financiera con el fin de eliminar la pobreza, desigualdad y promover el crecimiento económico sostenible.
- Investigador Responsable: es el responsable del proyecto de investigación y quien determina el equipo a adquirir y sus especificaciones técnicas.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT): Organismo prestatario del contrato de préstamo. Paso a formar parte del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) en el año 2018 constituyéndose como Secretaría

de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. A los fines del contrato, el MINCYT delega algunas actividades a la ANPCYT.

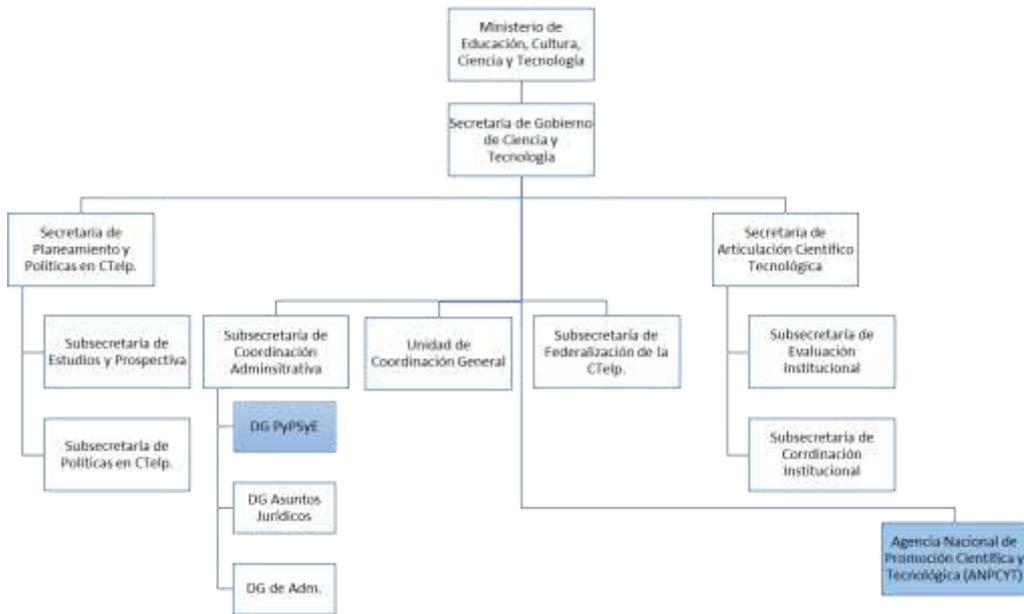
- Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT): Organismo nacional desconcentrado que depende de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Tiene por objetivo promover la investigación científica, la generación de conocimiento y la innovación productiva de la Argentina para mejorar su perfil productivo y calidad de vida de la población. Está compuesta por cuatro fondos: el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC).

- Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT): Oficina de gestión de proyectos de investigación dependiente de la ANPCYT. Gestiona la aplicación de los recursos presupuestarios del Tesoro Nacional provenientes de operaciones de crédito externo y de cooperación internacional. Tiene por objeto financiar proyectos y actividades cuya finalidad es la generación de nuevos conocimientos científicos, tecnológicos y de innovación desarrollados por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro radicadas en el país. Supervisa la ejecución de los proyectos financiados prestando atención a los siguientes aspectos: avance de la ejecución según el plan de trabajo acordado, documentación de la ejecución financiera, registros contables, documentación probatoria de gastos e inversiones realizadas conforme al plan de erogaciones.

- Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DGPyPSyE): La Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales es la Dirección de la ANPCYT encargada de gestionar y aplicar los recursos presupuestarios del Tesoro Nacional, los provenientes de operaciones de crédito externo y de cooperación internacional.

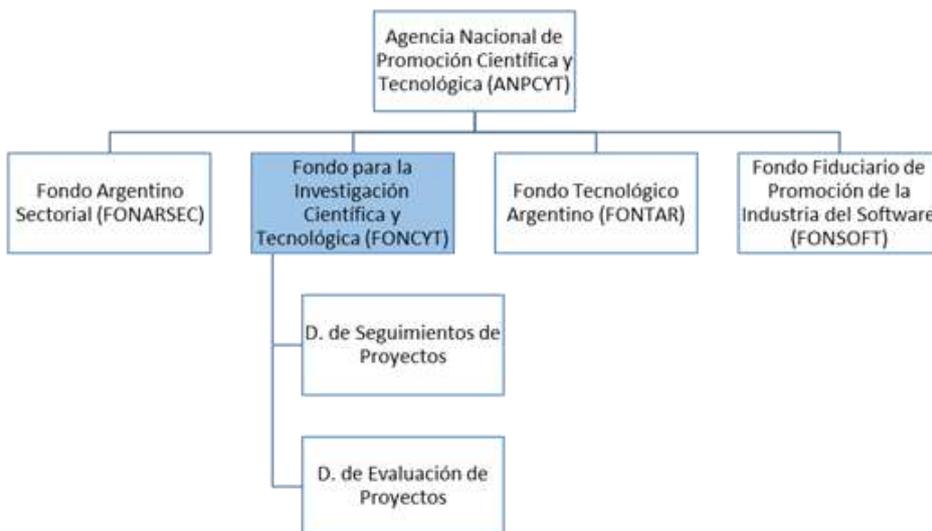
A continuación, se presenta en la Figura 1 el organigrama del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) y se muestran coloreadas los organismos que forman parte del proceso bajo análisis dentro del ámbito del Ministerio. A su vez, se amplía en la Figura 2 como se encuentra conformada la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) y los Fondos que la componen.

Figura 1. Organigrama del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología



Fuente: Elaboración propia a partir de: Mapa del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. MECCyT. Administración Centralizada - Desconcentrada.

Figura 2. Organigrama de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en función a los fondos que la componen



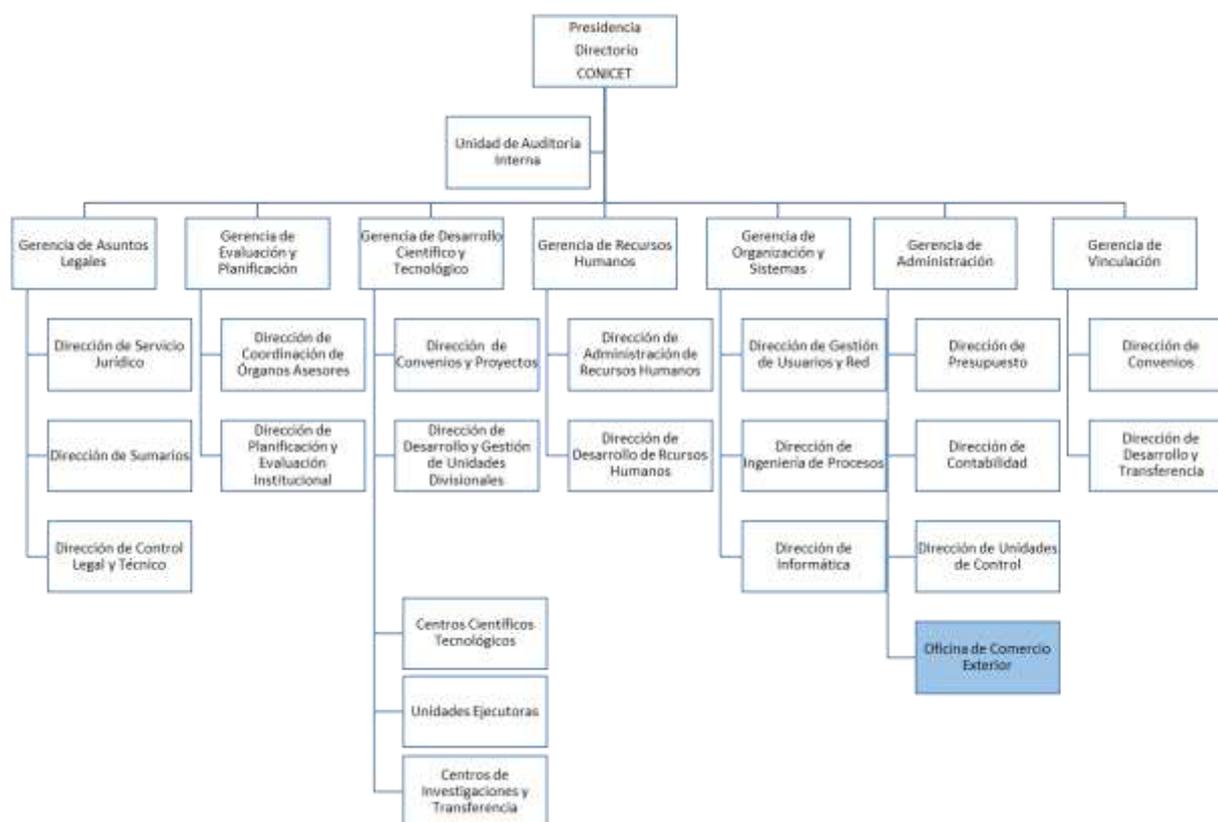
Fuente: Elaboración propia a partir de: Mapa del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. MECCyT. Administración Centralizada - Desconcentrada.

Continuando con la descripción de las estructuras, se presenta a continuación el detalle y el organigrama de CONICET, destacándose dentro del mismo, la Oficina de Comercio Exterior:

- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET): Organismo beneficiario de los proyectos PME. Es el principal organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en Argentina. Tiene por misión el fomento y ejecución de actividades científicas y tecnológicas en todo el territorio nacional dentro de las cuatro áreas de conocimiento que desarrolla: Ciencias Agrarias, de Ingeniería y de Materiales; Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Exactas y Naturales y Ciencias Sociales y Humanidades.
- Oficina de Comercio Exterior de CONICET: Oficina ejecutora de los programas BID para la adquisición de equipamiento. Se encuentra dentro de la Gerencia de Administración de CONICET y es la encargada de optimizar el sistema de importación y exportación a efectos de desarrollar y administrar la totalidad de operaciones de Comercio Exterior que realiza el CONICET. Particularmente, en relación a los proyectos PME 2015 y siguiendo el instructivo publicado por la ANPCYT, se ha creado por Resolución de Directorio N° 1242/2017 de CONICET una Comisión de Pre adjudicación que debe atender todas las etapas que permitan concretar la adquisición de los equipos facilitando a los investigadores el acceso a los mismos y mejorando las condiciones de tramitación. La comisión está constituida por tres miembros titulares y dos suplentes que deberán hacerse responsables del cumplimiento estricto de las normas establecidas en el contrato manteniendo informado al Directorio de CONICET del estado de situación del programa y sus respectivos proyectos.

Se presenta en la Figura 3 el organigrama de CONICET destacando en su estructura a la OCE.

Figura 3. Organigrama del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)



Fuente: Elaboración propia a partir de: Decreto 310/2007. Estructura organizativa de CONICET.

Como puede observarse en los organigramas anteriores, las instituciones intervinientes en el proceso (ANPCYT, DGPyPSyE y CONICET), tienen en sus estructuras duplicadas las funciones no solamente de control legal y técnico, sino también las áreas administrativas de seguimiento de proyectos, sobre todo en lo que hace a la coordinación generando unidades que se superponen, duplicaciones funcionales y pérdidas de eficiencia que en suma llevan al desperdicio de recursos.

Ramió (1999) enumera entre las disfunciones típicas de las estructuras administrativas las siguientes:

- Excesiva longitud de las estructuras: supone que hay una excesiva distancia entre las unidades de dirección estratégica y las unidades directamente operativas habiendo muchos cargos intermedios. Esta elevada longitud suele estar vinculada a la lentitud y rigidez en la gestión

- Excesiva fragmentación horizontal: genera un exceso en la divisionalización en aéreas o sectores competenciales que ocasiona una pérdida de la visión integrada en muchos ámbitos de la gestión. Por lo cual cada unidad se concentra en perseguir sus objetivos particulares sin preocuparse por los generales de la organización dificultando la definición e implementación de programas integrados
- Inflación orgánica: elevada densidad en el número de unidades administrativas. La mayoría de las organizaciones públicas suelen presentar una proporción de unidades o jefaturas mucho mayor de la que sería objetivamente necesaria.

Particularmente, todas las instancias realizadas por la OCE son aprobadas por el Directorio de CONICET con dictamen del Servicio Jurídico. A su vez, las mismas tareas son aprobadas por el FONCYT y la DGPyPSyE con dictamen del Servicio Jurídico de la ANPCYT quedando en evidencia la duplicidad del circuito operativo y de control. Todo se traduce en tiempos de espera innecesarios que, en épocas de inestabilidad económica influyen a la hora de concretar las operaciones. Esta situación evidencia la ausencia de unidades con visión de conjunto y con orientación a largo plazo que puedan identificar las necesidades y se las comuniquen a los niveles superiores que se encargan de negociar con los organismos multilaterales para determinar las demandas y prioridades del país y produciendo duplicidad de los procesos administrativos con múltiples controles ejercidos.

3.5. Descripción del Proceso: contrataciones con organismos multilaterales de crédito

Para definir el problema de estudio se toma la dimensión de los procesos y estructura organizacional evaluando la coordinación y adecuación de los actores intervinientes y de las distintas actividades que deben realizarse para llevar a cabo los objetivos propuestos en la convocatoria centrando la atención en la OCE y con una visión horizontal de la organización. “La organización por procesos complementa la estructura funcional integrándola en forma horizontal” (Fuertes, 2013, p.449). Es por ello que al analizar un proceso y al establecer cada una de las relaciones y objetivos que las aéreas y actores que participan poseen, se evitarán duplicaciones de tareas y se eliminarán actividades que no agreguen valor. Krieger (2016, p.140) establece tres pasos para definir los procesos en una organización:

1. Definir el objetivo del proceso
2. Realizar un relevamiento de la secuencia de actividades que conforma el proceso

3. Diagramar el proceso

De esta manera, propone como metodología de relevamiento obtener las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Para qué se hace? ¿Qué trabajo se hace? ¿Quién lo hace? ¿Cómo se hace? ¿Cuándo se hace?

Como primer punto, el objetivo de cada institución beneficiaria que suscribe el contrato es la realización de los procedimientos de adquisición que correspondan de acuerdo a los montos involucrados, lo estipulado en las normas de adquisiciones del Banco y las especificaciones técnicas esbozadas por los investigadores titulares de los proyectos.

En consecuencia, los procesos de compras y contrataciones son impulsados por la OCE estableciéndose como la principal ejecutora y generando los nexos necesarios para cumplimentar los requisitos establecidos. Tal como se expresa en la Resolución N° 3743/17 de creación de la Comisión de Pre adjudicación de CONICET, el objetivo del proceso es facilitar y asegurar a los investigadores el acceso a equipamiento garantizando el cumplimiento de las condiciones para su tramitación.

Entrando en el detalle de la descripción del proceso, cabe mencionar que el circuito de control se repite en el interior de la ANPCYT estableciendo como regla general que la documentación presentada en las instancias de los procesos de contrataciones requieren una primera etapa de control en el FONCYT y luego, una segunda etapa en la DGPyPSyE quienes en base a sus lineamientos administrativos y legales permiten obtener las aprobaciones necesarias para continuar con el trámite. Los dos organismos pueden realizar observaciones, con la diferencia que el FONCYT es quien comunica todas las recomendaciones. Es decir, que si la DGPyPSyE realiza objeciones o encuentra errores, por regla general se las comunica al FONCYT y es quien luego lo comunica a la OCE a través de email o llamado telefónico. Más allá de la regla general, la DGPyPSyE en muchas ocasiones comunica directamente las observaciones o pedido de correcciones, quedando el FONCYT fuera del circuito y siendo notificado cuando recibe nuevamente la documentación corregida para su elevación. Todas las instancias realizadas por la OCE son aprobadas por el Directorio de CONICET con dictamen del Servicio Jurídico. A su vez, las mismas tareas son aprobadas por el FONCYT y la DGPyPSyE con dictamen del Servicio Jurídico de la ANPCYT quedando en evidencia la duplicidad del circuito operativo y de control. A continuación, se verá en detalle cada paso del proceso a realizar por la OCE en una Compra Directa y en una Licitación Pública Nacional por considerarlos dos de los tipos más representativos de la convocatoria en cuestión.

Análisis del proceso de compra: Compra Directa y Licitación Pública Nacional.

Para ayudar a su entendimiento se describe a continuación el proceso de compra que realiza la OCE utilizando dos tipos de modalidad de contratación diferente: Compra Directa y Licitación Pública Nacional. Se eligen esos dos modos, ya que según el relevamiento realizado en la convocatoria son los dos procesos utilizados en función al tipo de contratación requerida por la normativa y en función a los montos fijados. Se parte de creer que describir el circuito permite un análisis más profundo y valioso de las causas y efectos que provoca esta situación.

Para el caso de CONICET, durante el periodo analizado se llevan tramitadas treinta tres Compras Directas y veintiún Licitaciones Públicas (que incluyen varios equipos discriminados en lotes). Más allá de los procesos realizados, al finalizar el año 2018 solo se han adjudicado doce equipos quedando los restantes a la espera de su desembolso o bien han tenido que ser cancelados debido a la disparidad entre el monto otorgado en el proyecto y el monto de las ofertas recibidas. Durante la investigación realizada, mediante la observación directa y el análisis de la documentación se corroboró que se experimentan inconvenientes para cumplir con los objetivos y plazos estipulados. Por regla general, las compras directas realizadas por CONICET se deberían cancelar en 120 días (realizando el circuito requerido por la ANPCYT y CONICET), sin embargo se observa que en la convocatoria analizada más del 90% de las compras exceden ese plazo, incurriendo en atrasos de hasta tres años y habiendo procesos presentados que se encuentran con la orden de compra emitida y en la etapa final de desembolso. Esta situación se ve reflejada en la labor diaria de la OCE por continuos reclamos de los investigadores y proveedores, áreas paralizadas por falta de fondos que esperan una definición, tensión y desmotivación en el ambiente laboral, entre otras cuestiones.

Específicamente, para el caso de la primera etapa del proceso en la realización de una compra directa se necesita cumplimentar los siguientes puntos:

1. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación elabora el Plan de Compras Consolidado (PCC). Incluye detalles técnicos de los bienes y la justificación del procedimiento de compra elegido.
2. Si es Compra Directa, el Investigador responsable (IR) elabora la DDJJ y Anexos de Compras Directas en base a los modelos suministrados por el BID y los envía a la OCE.

3. El responsable de la recepción de documentación en la OCE abre un expediente y carga el mismo en una planilla de cálculo para su seguimiento identificando los números de proyectos adjudicados y equipos a adquirir.
4. El responsable de la recepción de documentación en la OCE verifica la documentación y si es correcta la presenta para su aprobación en la ANPCYT guardando copia en el expediente respectivo. Si requiere alguna modificación o cambio solicita al IR que cumpla con las mismas a través de un e-mail o llamado telefónico. Una vez recibidas las modificaciones presenta los documentos para su aprobación en la ANPCYT.
5. Obtenida la aprobación de la ANPCYT, el integrante de la Comisión de Pre adjudicación designado, la incorpora al expediente y confecciona el documento de comunicación para la firma del Gerente de Administración. Lo anexa al expediente para su firma y realiza el pase a la Gerencia de Administración (GA).
6. Con el visto bueno de la GA, el integrante de la Comisión de Pre adjudicación realiza el pase del expediente, incluyendo todos documentos requeridos para la intervención del Servicio Jurídico de CONICET con el fin de obtener el Dictamen favorable, incluyendo la elaboración del proyecto de Resolución para la firma del Presidente de CONICET.
7. Recibido el Dictamen favorable, el encargado de la Comisión realiza el pase del expediente a la Dirección de Control Legal y Técnico (DCLT) para obtener la Resolución de Directorio.
8. Con la Resolución, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación verifica el saldo disponible del proyecto y si es suficiente el dinero elabora, emite, envía y realiza el seguimiento de las órdenes de compra.
9. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación comunica al IR y al proveedor la adjudicación de la compra.
Una vez adjudicado, comienza la segunda etapa del proceso:
10. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación realiza el seguimiento de saldos de los Proyectos de investigación y verifica la disponibilidad del dinero. Si el saldo no es suficiente producto de las variaciones en el tipo de cambio, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación inicia el trámite correspondiente para obtener fondos extras provenientes de recursos propios o de recursos de CONICET. Si el dinero disponible es suficiente el responsable de la Comisión inicia el trámite de pago.
11. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación solicita al proveedor la documentación necesaria para emitir el pago.

12. El integrante de la Comisión de Pre adjudicación confecciona la Declaración Jurada de importación de Bienes exigida para los desembolsos, con la firma del Gerente de Administración y certificada por el Banco de la Nación Argentina.
13. El responsable de la recepción de documentación en la OCE verifica la documentación recibida del proveedor y si es correcta elabora y presenta la solicitud de desembolso a la ANPCYT guardando copia en el expediente respectivo. Si requiere alguna modificación o cambio solicita al proveedor que cumpla con las mismas a través de un e-mail o llamado telefónico. Una vez recibidas las modificaciones presenta los documentos en la ANPCYT.
14. Recepcionados los comprobantes de transferencia, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación notifica a los proveedores e investigadores intervinientes la/s transferencias de pago de los equipos.
15. Posteriormente, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación verifica la entrega de bienes por parte de los proveedores, investigadores y solicita la Declaración Jurada respectiva al IR y los documentos de nacionalización de los equipos al proveedor o Despachante de Aduana actuante.
16. El responsable de la recepción de documentación en la OCE verifica la documentación de nacionalización recibida del proveedor y si es correcta elabora y presenta los documentos que hacen a la nacionalización de los equipos adquiridos a la ANPCYT.
17. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación procede a la devolución de garantías bancarias o pólizas de caución recibidas.
18. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación realiza el seguimiento de saldos de los Proyectos de investigación. Si fue necesario el aporte de fondos de contraparte, ya sea con recursos propios o de CONICET, confecciona la solicitud de reintegro del saldo del proyecto en cuestión incluyendo toda la documentación requerida y la presenta en la ANPCYT.
19. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación recibe los comprobantes de transferencia y notifica a los investigadores intervinientes del reintegro de fondos incorporando copia al expediente.
20. Archivo del expediente.

Para el caso de la primera etapa del proceso en la realización de una Licitación Pública Nacional se necesita cumplimentar los siguientes puntos:

1. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación elabora el Plan de Compras Consolidado (PCC). Incluye detalles técnicos de los bienes y la justificación del procedimiento de compra elegido.
2. Si es Licitación, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación le solicita al Investigador responsable (IR) el detalle técnico y características de los equipos a adquirir.
3. El responsable de la recepción de documentación en la OCE abre un expediente y carga el mismo en una planilla de cálculo para su seguimiento identificando los números de proyectos adjudicados y equipos a adquirir.
4. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación confecciona los pliegos para aquellas compras que apliquen a una Licitación Pública según el Documento estándar LPN brindado por el BID.
5. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación presenta los pliegos para su aprobación en la ANPCYT.
6. Obtenida la aprobación de la ANPCYT, el integrante de la Comisión de Pre adjudicación designado, la incorpora al expediente y confecciona el documento de comunicación para la firma del Gerente de Administración. Lo anexa al expediente para su firma y realiza el pase a la GA.
7. Con el visto bueno de la GA, el integrante de la Comisión de Pre adjudicación realiza el pase del expediente, incluyendo todos documentos requeridos para la intervención del Servicio Jurídico de CONICET con el fin de obtener el Dictamen favorable, incluyendo la elaboración del proyecto de Resolución para la firma del Presidente de CONICET.
8. Recibido el Dictamen favorable, el encargado de la Comisión realiza el pase del expediente a la Dirección de Control Legal y Técnico (DCLT) para obtener la Resolución de Directorio.
9. Con la Resolución, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación realiza la Publicación en el Boletín Oficial de la Licitación y confecciona las invitaciones correspondientes para enviarlas por e-mail.
10. En el plazo fijado el responsable de la Comisión de Pre adjudicación recibe las ofertas.
11. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación, junto con los interesados en participar del acto, realizan la apertura de sobres de las ofertas recibidas en la fecha y hora estipulados en los Pliegos.

12. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación revisa las ofertas recibidas, verifica la documentación presentada y en caso de necesitar solicita aclaraciones o documentación complementaria a los proveedores que participan del proceso. Luego, digitaliza la documentación que constituye las Ofertas y las envía a los IR para que las evalúen.
 13. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación elabora el cuadro comparativo de ofertas y recibe los Informes Técnicos confeccionados por los IR.
 14. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación elabora las Actas de Pre - Adjudicación en base al Informe Técnico recibido y al saldo disponible del proyecto.
 15. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación reúne toda la documentación requerida sobre lo actuado y la presenta a la ANPCYT para su aprobación quedando también un juego de la misma en el expediente respectivo.
 16. Obtenida la aprobación de la ANPCYT, el integrante de la Comisión de Pre adjudicación designado, la incorpora al expediente y confecciona el documento de comunicación para la firma del Gerente de Administración. Lo anexa al expediente para su firma y realiza el pase a la GA.
 17. Con el visto bueno de la GA, el integrante de la Comisión de Pre adjudicación realiza el pase del expediente, incluyendo todos documentos requeridos para la intervención del Servicio Jurídico de CONICET con el fin de obtener el Dictamen favorable, incluyendo la elaboración del proyecto de Resolución para la firma del Presidente de CONICET.
 18. Recibido el Dictamen favorable, el encargado de la Comisión realiza el pase del expediente a la Dirección de Control Legal y Técnico (DCLT) para obtener la Resolución de Directorio.
 19. Con la Resolución, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación verifica el saldo disponible del proyecto y si es suficiente el dinero comunica la adjudicación al IR y a los proveedores participantes del proceso de Licitación. Elabora, emite, envía y realiza el seguimiento de las órdenes de compra.
- Una vez adjudicado comienza la segunda etapa del proceso:
20. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación realiza el seguimiento de saldos de los Proyectos de investigación y verifica la disponibilidad del dinero. Si el saldo no es suficiente producto de las variaciones en el tipo de cambio, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación inicia el trámite correspondiente para obtener fondos extras

provenientes de recursos propios o de recursos de CONICET. Si el dinero disponible es suficiente el responsable de la Comisión inicia el trámite de pago.

21. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación solicita al proveedor la documentación necesaria para emitir el pago.
22. El integrante de la Comisión de Pre adjudicación confecciona la Declaración Jurada de importación de Bienes exigida para los desembolsos, con la firma del Gerente de Administración y certificada por el Banco de la Nación Argentina.
23. El responsable de la recepción de documentación en la OCE verifica la documentación recibida del proveedor y si es correcta elabora y presenta la solicitud de desembolso a la ANPCYT guardando copia en el expediente respectivo. Si requiere alguna modificación o cambio solicita al proveedor que cumpla con las mismas a través de un e-mail o llamado telefónico. Una vez recibidas las modificaciones presenta los documentos en la ANPCYT.
24. Recepcionados los comprobantes de transferencia, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación notifica a los proveedores e investigadores intervinientes de la/s transferencias de pago de los equipos.
25. Posteriormente, el responsable de la Comisión de Pre adjudicación verifica la entrega de bienes por parte de los proveedores, investigadores y solicita la Declaración Jurada respectiva al IR y los documentos de nacionalización de los equipos al proveedor o Despachante de Aduana actuante.
26. El responsable de la recepción de documentación en la OCE verifica la documentación de nacionalización recibida del proveedor y si es correcta elabora y presenta los documentos que hacen a la nacionalización de los equipos adquiridos a la ANPCYT.
27. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación procede a la devolución de garantías bancarias o pólizas de caución recibidas.
28. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación realiza el seguimiento de saldos de los Proyectos de investigación. Si fue necesario el aporte de fondos de contraparte, ya sea con recursos propios o de CONICET, confecciona la solicitud de reintegro del saldo del proyecto en cuestión incluyendo toda la documentación requerida y la presenta en la ANPCYT.
29. El responsable de la Comisión de Pre adjudicación recibe los comprobantes de transferencia y notifica a los investigadores intervinientes del reintegro de fondos incorporando copia al expediente.

30. Archivo del expediente.

Es necesario aclarar que a la hora de la cancelación de las adquisiciones, la ANPCYT posee como modalidad de pago retener el 10% del dinero a transferir como fondo de seguridad ante posibles fluctuaciones en el tipo de cambio.

De la narrativa de los procesos, se observa de manera evidente cómo se produce la repetición de instancias administrativas y de control en los organismos intervinientes. Como ya se mencionó con anterioridad, la ANPCYT (dentro de ella el FONCYT y la DGPyPSyE) y el CONICET realizan procesos administrativos y controles de documentación y legalidad de manera simultánea. A su vez, se visualiza una cantidad excesiva de documentación exigida por parte de los organismos de control generando duplicidad en el armado de legajos, copias a presentar y confección de expedientes. Lo mismo sucede en las instancias del proceso de Licitación, ya que las etapas exigidas son similares a las descritas en el proceso de compra directa. Si bien hay requisitos y pautas impuestas por el BID y sin posibilidad de modificación debido a lo pactado en el préstamo asumido, se pueden proponer cambios que generen eficiencia en los procesos requeridos para la adquisición de los equipos en la esfera de la unidad orgánica constituida al efecto.

3.6. Efectos y causas encontrados en la convocatoria 2015-2018

A partir de lo descrito es posible definir efectos y causas para que, producto del análisis realizado, se puedan confeccionar propuestas de mejora. Los atrasos persistentes son síntoma de debilidades en el circuito administrativo que se ven agravadas por el contexto inflacionario y la falta de políticas para su tratamiento.

Dentro de los principales efectos que se encuentran en la convocatoria analizada se pueden enumerar los siguientes:

- Pérdida del dinero otorgado en el Préstamo: como todo contrato se establece un plazo para su cumplimiento. En este caso, el plazo original de desembolsos establecido en el Contrato de Préstamo N° 3497/OC-AR se fija en hasta cinco años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato. De esta manera el prestatario se compromete a que el organismo ejecutor realice las adquisiciones de acuerdo a los objetivos fijados, con la debida diligencia, en forma económica, financiera, administrativa y técnicamente eficiente de acuerdo con los planes, especificaciones, calendario, inversiones, presupuestos y reglamentos. Para permitir al Banco la supervisión del progreso en la ejecución y el

alcance de sus resultados, el organismo presenta de manera periódica la documentación exigida informando sobre el progreso de los proyectos, el nivel de riesgo, y los cambios significativos que se produzcan que impliquen demoras o dificultades en la ejecución. Es entonces que el Banco puede suspender los desembolsos cuando, a su juicio, el objetivo del préstamo pudiera ser afectado desfavorablemente o la ejecución pudiera resultar improbable.

- Atraso tecnológico: la falta de tecnologías necesarias para el desarrollo del país afecta la calidad de vida de todas las personas. La baja inversión en innovación y desarrollo es producto de una falta de visión a largo plazo, políticas gubernamentales ineficientes, falta de educación, recursos económicos escasos, corrupción, etc. El no aprovechamiento de estos recursos muestra debilidad en las estructuras institucionales y circuitos administrativos del país.
- Detención de las líneas de investigación por falta de equipos e infraestructura. En el caso de los PME, la falta de resultados lleva a que muchos proyectos de investigación no puedan seguir con sus calendarios debido a la falta de instrumental requerido impactando directamente en los avances en materia de ciencia e innovación. La no concreción de las compras planificadas en el préstamo produce que muchos proyectos queden sin efecto o no puedan llevarse adelante ya que el equipamiento que esta convocatoria provee es novedoso y en muchos casos con una tecnología única en el país.
- Deterioro de la relación con el BID debido a la falta de ejecución de los proyectos financiados por el Banco: el no cumplimiento debilita la relación generando pérdida de confianza y nuevos condicionamientos a la hora de la firma de contratos posteriores teniendo que evaluar las cláusulas y riesgos que pueden generarse y sometiéndose a los nuevos requerimientos que el Banco determine.
- Desmotivación del personal e investigadores producto de la falta de consecución de resultados y objetivos: se refleja en la labor diaria de la OCE por continuos reclamos de los investigadores y proveedores, áreas paralizadas por falta de fondos que esperan una definición, tensión y desmotivación en el ambiente laboral, entre otras cuestiones. Se han verificado mails, notas y reclamos hacia la OCE y al Directorio de CONICET por la falta de soluciones brindadas.

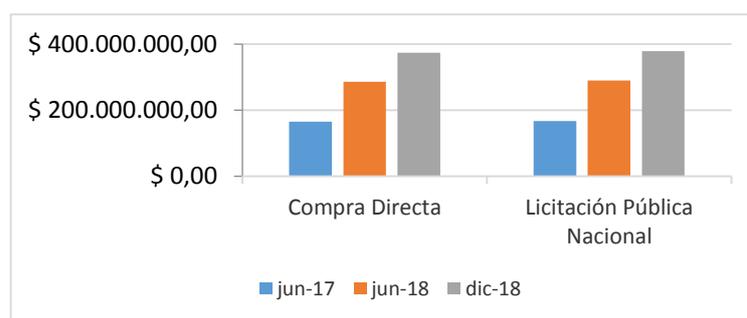
Siguiendo con el análisis y elaboración del diagnóstico, dentro de las causas se pueden encontrar las siguientes:

- Equipos presupuestados y cotizados en moneda extranjera cuando el Préstamo es otorgado en pesos (devaluación de la moneda): los problemas de implementación se

traducen en determinar cuáles de las capacidades de gestión constituyen los obstáculos para la ejecución eficiente de los proyectos. La planificación financiera no está articulada con el presupuesto. Al realizar la actividad con la intervención de varios organismos, CONICET no cuenta con la posibilidad de acceder al ciclo presupuestario como herramienta de gestión. El dinero es recibido por la ANPCYT, y es la DGPyPSyE la que establece la planificación y plan de acción según lo presentado al Banco y a la documentación recibida. En ocasiones quedan contrataciones realizadas y presentadas para su pago, sin contar con el dinero disponible al momento de la asunción del compromiso y con demoras superiores al año. Es importante mencionar que el obligado es la institución beneficiaria y quien firma la orden de compra (CONICET), quedando expuesto a demandas y reclamos legales por incumplimientos en los plazos y condiciones fijados.

Como se muestra en el Figura 4, desde el comienzo de la ejecución de los proyectos por parte de CONICET en el año 2017 (dos años más tarde de su aprobación) se observa una variación en el tipo de cambio del 227 %. Los Planes de Compras Consolidados presentados oportunamente con el detalle de procesos a realizar, según corresponda a Compras Directas o Licitaciones Públicas Nacionales, se ven imposibilitados de continuidad sin poder contar con refuerzos o una partida presupuestaria de respaldo que prevenga las diferencias de cambio acaecidas. Del análisis de los expedientes, se desprende que cuatro de los equipos se han adquirido con aportes propios de los investigadores o con partidas presupuestarias donde CONICET ha modificado el destino de los fondos ante la emergencia de la emisión de las órdenes de compra.

Figura 4. Evolución según variación en el tipo de cambio



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de los PCC e Informes de Gestión de la OCE

- Demora en los tiempos de aprobación: en el proceso de adquisiciones se observan falencias y debilidades que generan retrasos en las compras. Como puntos a tener en consideración, se observa en los expedientes examinados una cantidad excesiva de

documentación exigida por parte de los organismos de control que genera duplicidad en el armado de legajos y copias a presentar. Las demoras en las respuestas se han incrementado al punto de quedar procesos estancos y sin comunicación oficial.

En función a los informes examinados de la OCE y la DGPyPSyE se observa que, a Junio del 2018, solo se han abonado el 35% de las compras directas presentadas, quedando las restantes a la espera de su desembolso sin establecer la ANPCYT un cronograma ni fechas estimadas de pago. Por otro lado, en el caso de las Licitaciones Públicas, el 100% se encuentra en proceso de tramitación sin decisión alguna sobre el curso de las mismas, encontrándose un evidente desfasaje entre el monto ofertado por el proveedor y el proyecto otorgado en pesos.

- Durante el estudio se observó que la OCE está en proceso de incorporar los trámites que realiza en la convocatoria BID al Sistema de Gestión Documental Electrónica de manera de agilizar los pases y autorizaciones. Si bien al interior de CONICET todo el circuito se realiza bajo esta modalidad obteniendo la Resolución de Directorio de manera electrónica y acortando los tiempos, para su presentación a la ANPCYT no pudo obtenerse aún los consensos necesarios que lleven a coordinar los mecanismos que complementen los sistemas de ambos y permitan utilizar el mismo expediente generado. No se cuenta con un diagrama ni manual que establezca los pasos a seguir de manera integral, ya que es responsabilidad de cada organismo beneficiario la forma de ejecución, por lo cual, para operar se basan en los lineamientos y modelos brindados por el BID.

- Duplicidad de los procesos administrativos con múltiples controles ejercidos por las instituciones intervinientes. Esta situación evidencia la ausencia de unidades con visión de conjunto y con orientación a largo plazo que puedan identificar las necesidades y se las comuniquen a los niveles superiores que se encargan de negociar con los organismos multilaterales para determinar las demandas y prioridades del país.

- Falta de coordinación y articulación entre los organismos: la ausencia de una única instancia y la complejización de las líneas jerárquicas y de aprobaciones conlleva la parcialización de las competencias y funciones generando la imposibilidad para decidir como así también implementar una plan alternativo que permita resolver las eventualidades externas. Se observan problemas generalizados en las estructuras y sobre todo en lo que hace a la coordinación generando unidades que se sobreponen, duplicaciones funcionales y pérdidas de eficiencia que en suma llevan al desperdicio de recursos. Todo se traduce en tiempos de espera innecesarios que, en épocas de inestabilidad económica influyen a la hora de concretar las operaciones. La cuestión a resolver es la articulación efectiva de estas

unidades para que puedan realizar contribuciones significativas en la construcción de nuevas capacidades y ayuden a la concreción de las políticas aportando sus conocimientos y aptitudes.

4. Propuesta de intervención

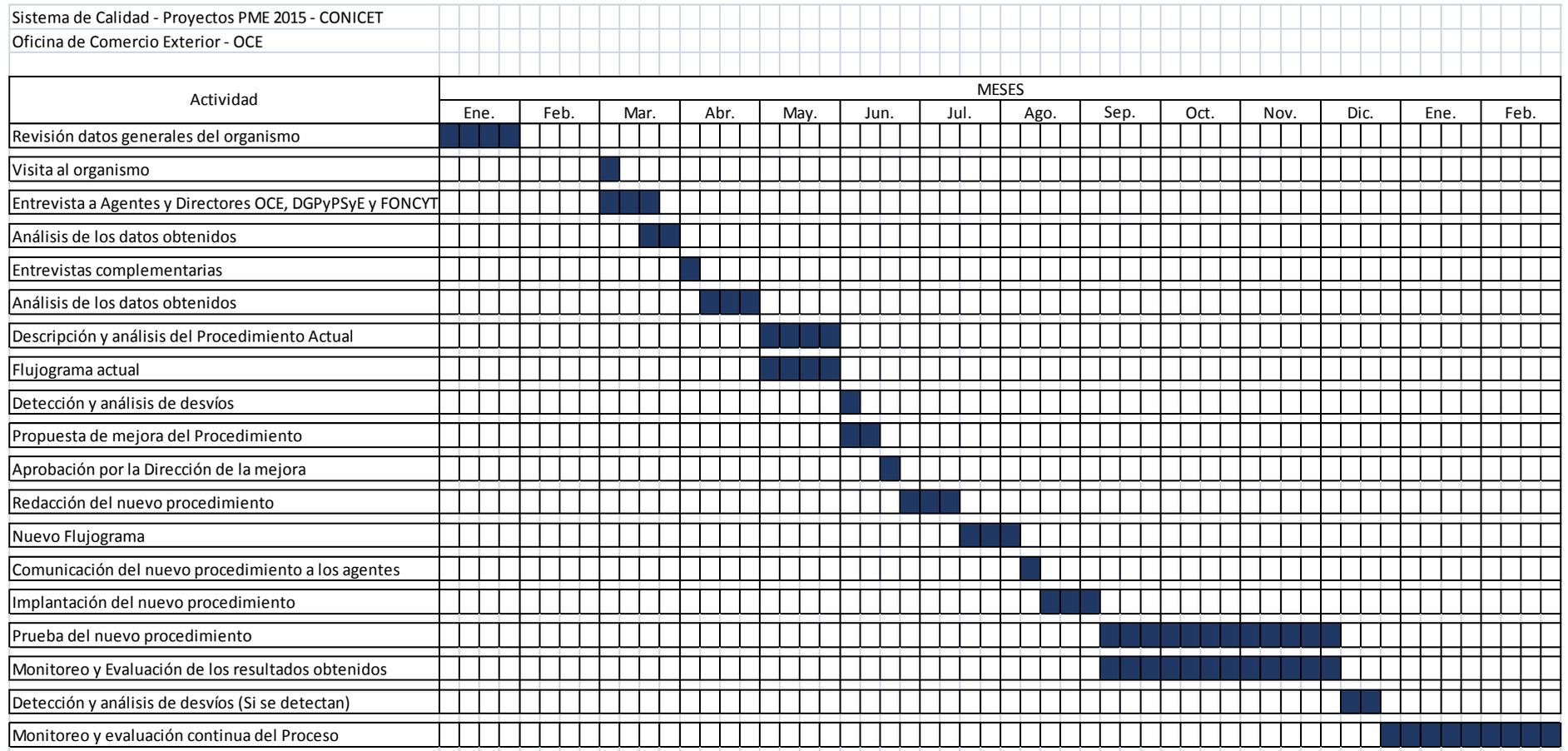
A partir de la situación observada en la implementación y ejecución de los proyectos PME, en el presente apartado se elaboran propuestas de intervención para realizar los ajustes y sugerencias que permitan dar respuesta a los problemas encontrados y que sirvan de base para las futuras convocatorias. Tienen por finalidad prevenir, controlar y minimizar los riesgos que afectan al proceso de contrataciones de los proyectos, aprovechar los tiempos, evitar duplicidades y definir responsabilidades. Por lo tanto, en función a lo detectado en el diagnóstico, se proponen acciones correctivas para ejecutarlos en tiempo y forma. El objetivo de la propuesta se basa en abarcar el mejoramiento de las relaciones, tareas, procedimientos y la gestión operativa con el fin de lograr el aprovechamiento del dinero comprometido, contribuir al avance tecnológico a través de la compra de equipos de última generación y brindar continuidad de las líneas de investigación.

Siguiendo la propuesta de Fuertes (2013), el primer desafío será fomentar que los distintos organismos se relacionen entre sí, de manera de lograr que los participantes conozcan las tareas que se realizan en cada etapa del proceso y que entiendan de qué manera cada una de ellas influye en el servicio final que deben brindar al destinatario o ciudadano. Por lo cual, luego de diagnosticar la situación actual y ver cuál es la metodológica aplicable para lograr el cambio deseado, se deberá establecer un plan de acción.

4.1. Desarrollo de las tareas a implementar

Para sustento del plan de acción propuesto, se presenta en la Figura 5 un Diagrama de Gantt cuya duración es de 18 meses que establece un modelo de las actividades a cumplimentar para instaurar un sistema de calidad dentro de la OCE:

Figura 5. Diagrama de Gantt para implantación del Ciclo de Deming.



Fuente: Elaboración Propia

Las tareas a llevar adelante para la implementación de las propuestas de mejora incluyen como primer punto una discusión del plan con los Directivos de los organismos, ya que son ellos los que apoyarán el proceso de cambio y darán los consentimientos necesarios para su aplicación futura. Una vez consensuados las modificaciones a realizar, se deberán anunciar los cambios a las áreas correspondientes y la forma de llevarlos adelante. A través de reuniones programadas se podrán realizar este tipo de anuncios como así también, brindar la posibilidad de recibir inquietudes y sugerencias. Seguidamente se conformará el equipo para implementar la intervención manteniendo el diálogo continuo con encuentros que permitirán mantener actualizado el estado de situación y repercusiones, discutir las tareas, acciones, metas y medir resultados a través de su seguimiento. Para llevar adelante la recopilación de información se propone utilizar la técnica de observación y la realización de relevamientos periódicos a través de fichas de relevamiento en los organismos intervinientes, para luego compartir el análisis con los miembros en todos sus niveles, interpretar su significado y diseñar los procesos correctivos.

4.2. El equipo de trabajo y la OCE como impulsor del cambio

Para comenzar el proceso de mejora es necesario definir el equipo de trabajo que guiará y se encargará de llevar adelante las modificaciones y la medición de sus resultados. Krieger (2016, p. 236) define: “un equipo es un grupo estructurado alrededor de criterios de productividad, eficiencia y eficacia en el logro de metas fijadas en las políticas públicas, los planes estratégicos o los programas o proyectos”. Para ello se elaborarán los planes definiendo responsables y formas de seguimiento y evaluación. El equipo impulsor puede constituirlo el directivo o referente máximo de la organización para apoyarse e impulsar el proceso de cambio, conducir de manera cotidiana el proceso de diagnóstico e intervención y estar conformado por miembros que ocupen puestos claves en la implementación (Krieger, 2016).

De esta manera, se determinará que el equipo impulsor del cambio y los directivos serán los encargados de monitorear los resultados y el proceso en todas sus etapas. Es decir, en este caso de estudio, la OCE ocupará el papel de principal impulsor y la Gerencia de Administración de CONICET, junto a su Directorio, otorgarán los apoyos necesarios acompañados de los altos directivos de la ANPCYT. La selección de los miembros del equipo se realizará entre el personal identificando competencias clave para desempeñar

dentro de cada rol y generando, de esta manera, nuevas oportunidades de motivación y carrera.

Según el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (2009), los círculos de calidad son un típico ejemplo del trabajo en equipo. Los mismos consisten en un equipo de personas (incluyendo personal operativo y jerarquías medias) que se reúnen durante y después de las horas de trabajo con el fin de identificar los problemas de calidad que están relacionados con sus actividades o tareas que llevan a cabo dentro de la organización y proponer las posibles soluciones a dichos problemas. Las personas implicadas, por lo tanto, deberán estar dotadas de autoridad, apoyo técnico y los recursos necesarios para los cambios asociados a la mejora continua, destacándose la capacitación de sus integrantes en técnicas de equipo como la escucha y la comunicación, aplicando el concepto de empatía para el desarrollo de las actividades diarias. De esta manera, se relacionan así dos de los principios de gestión de la calidad establecidos por las normas de la familia ISO 9000: la participación del personal y la mejora continua.

Teniendo en cuenta el concepto de Unidades de Ejecución de Proyectos (UEP), se observa que en el caso de la Convocatoria PME 2015 está conformada por la conjunción de varias áreas pertenecientes a diversos organismos. Para su funcionamiento cuentan con pautas de trabajo estipuladas en relación a la duración de los proyectos y basados en procedimientos formalizados en manuales y reglamentos brindados por el BID. Por tal motivo, lo que se pretende lograr con las modificaciones propuestas es establecer reglas y conductas administrativas que permitan generar modelos y lineamientos de uso compartido y conjunto entre estas áreas sin modificar los lineamientos dados por el BID ya que son una exigencia para el otorgamiento del préstamo.

La definición de la OCE como principal impulsor se plantea a raíz de que la oficina es el nexo entre todos los actores intervinientes y quien realiza las adquisiciones de los equipos a través de los procesos de estudio analizados. Por lo cual, se aconseja que el directivo líder del cambio sea el Director de la OCE porque será capaz de recibir las observaciones de cada uno de los interesados y focalizar las demandas para que el ciclo sea más eficiente. Más allá de la OCE, se tendrá que incorporar un miembro designado del FONCYT y de la DGPyPSyE que pueda dar sus opiniones y sugerencias para que, generando los consensos necesarios, se desarrolle el plan de intervención, su implementación y seguimiento. Se aconseja que los designados ocupen puestos relevantes en el proceso de implementación, ya que el plan de intervención y su contenido es de la organización y debe ser formulado e implementado por los actores involucrados.

Se incorporan al equipo de trabajo, los facilitadores quienes deberán lograr adhesión y compromiso en el proceso de transformación. “Los facilitadores son los movilizados del proceso de diagnóstico e intervención organizacional” (Krieger, 2016, p. 91). Estarán en la labor diaria ayudando a construir el contrato psicológico orientado al cambio, desestructurando actitudes y comportamientos disfuncionales. Son los movilizados de la propuesta y deberán estimular el trabajo en equipo y la aplicación de nuevas tecnologías y procesos que se diseñarán en el plan de intervención.

El contrato psicológico según Shein, “...implica la existencia de un conjunto de expectativas, no escritas en parte alguna, que operan a toda hora entre cualquier miembro y otros miembros y dirigentes de la organización” (1982, P.20). Se trata de un contrato que abarca y sobrepasa al contrato formal, porque es implícito, dinámico y sufre modificaciones a lo largo del tiempo debido a que las necesidades y expectativas de los individuos varían así como las organizaciones cambian y deben adaptarse al medio externo (Krieger, 2015). A partir del conocimiento de su existencia es conveniente que en todo cambio, ya sea en las relaciones, jefaturas, aéreas o en el desarrollo de un grupo de trabajo se tenga en cuenta para que las relaciones individuo y organización se mantengan activas y obtengan beneficios mutuos. De esta forma, se logrará la superación de los estadios de resistencia al cambio y el pleno compromiso e implicación de los miembros del equipo en cada uno de los organismos formando unidades de gestión con visión integral de las problemáticas que favorezcan el diálogo y la comunicación.

4.3. El Ciclo de Deming: principal herramienta para la mejora

A partir del estudio del proceso central de la convocatoria y observando las dos modalidades de contratación que se llevan adelante se diseña un plan de gestión de calidad y mejora continua con el fin de brindar las herramientas necesarias para enfrentar los problemas de la labor diaria. El ciclo de Deming establece las cuatro etapas a llevar adelante que permiten destacar los puntos fuertes que se deben mantener y los que requieren modificaciones mediante la autoevaluación. Es por ello, que siguiendo la línea de la normativa internacional, la ISO-9001-2015 emplea el enfoque de procesos e incorpora el ciclo: Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (PHVA).

1° Etapa - Planificar: planificación de los objetivos o actividades.

2° Etapa - Hacer: ejecución de lo planificado.

3° Etapa - Verificar: lo ejecutado versus lo planificado.

4° Etapa - Actuar: con base en los resultados.

Primera etapa.

Como primera etapa del Ciclo de Deming, el planificar permitirá establecer los objetivos del proceso y los recursos necesarios para generar resultados, como así también identificar riesgos y oportunidades. Ander Egg (1991) define:

“Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos limitados” (p. 3)

Es decir, determinar qué se va a hacer, qué recursos se requerirán, quién será el responsable, cuándo finalizará y cómo se evaluarán los resultados. El nivel más alto de la jerarquía tendrá que comprometerse con la planificación del cambio y acompañar en el camino. En esta etapa se recomienda hacer preguntas como: ¿Cuáles podrían ser los logros más importantes de esta prueba? ¿Qué cambios podrían ser deseables? ¿Qué resultados son fáciles de alcanzar? ¿Es necesario hacer nuevas observaciones?

Como punto de partida y ante la ausencia de información documentada, se propone la confección de un cursograma de los procesos generados en la OCE, tomando de base la tarea realizada en conjunto con la Oficina de Sistemas. El diagramar el flujo de trabajo permitirá identificar las duplicaciones y debilidades que afectan la labor. Para su confección, se propone la creación de un equipo interdisciplinario e integrado de los distintos organismos.

En particular, para los relevamientos se propone utilizar la Ficha de Relevamiento de procesos que se presenta en el Anexo I realizado por la Dirección de Ingeniería de Procesos de la Gerencia de Organización y Sistemas de CONICET, ya que se considera de utilidad para reunir los requisitos necesarios a los fines del análisis del proceso. En él se detalla la información necesaria que servirá de base para la descripción de las actividades, sistemas, organismos intervinientes, asignación de responsabilidades y en base a la puesta en común identificar los riesgos, deficiencias y duplicidades de la operatoria para la unificación de criterios y puesta en marcha de los planes de mejora.

Luego de recopilar los datos producidos por los formularios se tendrá que procesar y con la información obtenida generar reuniones y talleres con los miembros de los distintos organismos. A través de los encuentros realizados se diseñará el flujo de tareas necesario para acotar el problema en base a la normativa de cada organismo y la propia del BID.

Según Fuertes (2013), la implementación de un sistema de calidad incentiva la medición, el análisis y la mejora continua. De esta manera, la detección y análisis de posibles desviaciones respecto de lo establecido al definir el proceso contribuirá a la mejora continua. La revisión del proceso permitirá establecer no conformidades que según la Norma ISO 9001/2015 se definen como los incumplimientos de un requisito establecido. De la misma forma, permitirá determinar situaciones que requerirán acciones correctivas para que el desvío no se vuelva a producir y aquellas donde se podrá aplicar algún método de prevención para evitarlos. Se pretende lograr que las propuestas surjan de manera espontánea y se genere una transferencia de conocimientos entre los integrantes del equipo. Si bien ya se encuentra definido el proceso en el marco de los proyectos, se propone un relevamiento de la secuencia de actividades en el circuito administrativo de cada uno de los organismos utilizando además del formulario propuesto, otras técnicas como el análisis de la documentación y la observación directa.

En función de los datos obtenidos, se trabajará en un diagrama de flujo del proceso de manera de eliminar los tiempos muertos y los pasos repetitivos o redundantes entre las instituciones. El producto final obtenido facilitará la comprensión y permitirá obtener una visión clara a través de la representación gráfica del proceso que de manera horizontal incluya a la totalidad de los organismos intervinientes. El mismo deberá estar disponible para la consulta y abierto a modificaciones que surjan con posterioridad. Vale aclarar, que al crear o actualizar información documentada, la organización debe prestar atención a su descripción, identificación, formato y a los medios de soporte, como también a la aplicación de revisiones y aprobaciones para su conveniencia y adecuación en el tiempo. A su vez, todas las comunicaciones interorganismos deberán registrarse dejando constancia de lo efectuado.

Segunda etapa.

Como segunda etapa, se deberá implementar lo planificado. La confección del cursograma se realizará involucrando las áreas y organismos intervinientes como así

también, a la Oficina de Sistemas que ayudará para la incorporación del proceso a los medios electrónicos dándole transparencia, evitando copias innecesarias y duplicación de tareas y autorizaciones. Se propone la incorporación, entonces, de dos miembros de la Oficina de Sistemas al grupo creado originalmente que guiaran en esta etapa. La herramienta de digitalización garantizará la integridad de los documentos digitales reduciendo radicalmente los costos administrativos e incrementando la seguridad de todas las operaciones en donde, por ejemplo, se necesite acreditar la identidad del firmante. A su vez permitirá el archivo digital de los documentos agilizando los procesos de consultas de información y la generación de reportes gerenciales. La despapelización de la Administración Pública es uno de los principios que se plantean con el objetivo de simplificar los trámites, estandarizar procesos y fomentar la transparencia en la gestión. De esta manera se podrán establecer y distribuir responsabilidades y tareas para cada sector permitiendo el diseño de manuales de procedimientos y normas administrativas complementarias a las existentes del BID. Los servicios jurídicos tendrán que fijar un parámetro para que no se realice un doble control innecesario planteando la posibilidad que uno sea el organismo que lo revise y el otro dé el visto bueno sin necesidad de confeccionar un nuevo legajo de documentación.

Siguiendo las etapas enumeradas por el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (2009), para la construcción de un diagrama de flujo será necesario:

1. Identificar el comienzo y el fin del proceso.
2. Observar el proceso completo.
3. Definir las etapas del proceso. Incluyendo actividades, decisiones, elementos de entrada y elementos de salida.
4. Construir un borrador del diagrama del flujo para representar el proceso.
5. Revisar el borrador con la gente involucrada en el proceso.
6. Mejorar el diagrama de flujo en función a la revisión realizada.
7. Verificar el diagrama de flujo con respecto al proceso real.
8. Fechar el diagrama para referencia y uso futuro.
9. Revisar de manera periódica con el fin de poder identificar desviaciones y oportunidades de mejora.

Será necesario instaurar modificaciones en los procesos teniendo en cuenta las personas y el equipo, como así también los recursos disponibles. Para su implementación será importante promover el desarrollo de las competencias de las personas que forman la organización a través de cursos de capacitación, talleres y actividades que promuevan la

participación y motivación. Cuando los miembros de la organización logren aprehender los conceptos y métodos propuestos podrán incorporarlos como forma de trabajo y comenzarán a actuar entendiendo de qué se trata y para qué lo realizan. De esta manera, el empoderamiento les permitirá en lo sucesivo y ante eventualidades, debilidades o posibilidades de mejoras que sean ellos mismos los que puedan accionar. Como consecuencia, el proceso se retroalimenta en forma permanente y a través de las reuniones podrían obtener los acuerdos y consensos necesarios para lograr la participación en el cambio propuesto maximizando la eficiencia y economía de los recursos.

Para tener en cuenta en esta segunda etapa y siguiendo los medios necesarios que permitirán la mejora en la ejecución se pueden pautar acciones correctivas complementarias al desarrollo del nuevo proceso que darán sustento y colaborarán para el logro de los resultados fijados de manera eficiente.

Como punto a considerar, se deberá guardar un correlato entre los equipos presupuestados y cotizados y el Préstamo otorgado en pesos. De esta manera se acotará el riesgo de posibles devaluaciones que imposibiliten el acceso a los equipos por falta de fondos. Es importante que la evolución financiera de las inversiones realizadas coincida con el cronograma establecido para la ejecución de los proyectos. Cabe mencionar que este tipo de proyectos financiados por el BID posee objetivos claramente definidos, operacionalizados y con recursos comprometidos por períodos plurianuales. De este modo, las reuniones servirán de base para que las instituciones beneficiarias de los préstamos implementen técnicas de inversión que resguarden la pérdida del poder adquisitivo de la moneda por medio de la colocación de los fondos en plazos fijos, adquisición de letras o bonos que generen intereses capitalizables, entre otros instrumentos. Se debe recordar, que por un lado la DGPYPSyE es la encargada de disponer de los fondos recibidos y realizar los pagos a los proveedores, y por otro lado es CONICET quien realiza las contrataciones y procesos de compra, previa aprobación del FONCYT. La coordinación y proyección de los organismos es básica para que no se generen órdenes de compra y contratos que luego no puedan ejecutarse por falta de disponibilidad en el presupuesto asignado. Si bien el sistema presupuestario argentino y su forma de acreditación en cuotas trimestrales es un condicionante, no es motivo de este trabajo indagar sobre sus particularidades. Pero si se quiere dejar en claro que la coordinación y planificación del presupuesto anual permitirá proyectar qué monto se dispondrá para poder distribuir el dinero asignado en las contrataciones de manera de ir finalizando proyectos sin que permanezcan inmóviles como

sucede en el caso de la convocatoria 2015. Las reuniones y su comunicación contribuirán a establecer un plan operativo de manera conjunta para su presentación al BID.

Por otro lado, se deberá enfocar en el desarrollo de proveedores de manera tal de garantizar la sostenibilidad de la relación mediante la mejora continua de competencias administrativas, comerciales, técnicas, productivas y financieras. Es decir, trabajar en la selección de las mejores opciones del mercado local e internacional para optimizar el rendimiento presupuestario. Para ello, se deberá evaluar el cumplimiento de los requisitos legales, la calidad del producto y servicio en función a las especificaciones técnicas solicitadas, el precio, el tiempo de entrega, la capacidad logística, entre otros.

Según la Norma ISO 9001/2015 la organización debe determinar y aplicar criterios para la evaluación, supervisión del rendimiento y la reevaluación de los proveedores en función a su capacidad. De esta manera, la norma establece instancias de evaluación para determinar su situación inicial en cuanto a requisitos legales, reglamentarios y de monitoreo continuo para determinar su vigencia y continuidad. En función de ello, se podrá emitir un diagnóstico de las capacidades de los proveedores con el fin de trabajar en posibles mejoras. Los beneficios del desarrollo de proveedores apuntarán a la mejora de la rentabilidad, la generación de relaciones de largo plazo basadas en la confianza, la mejora de los canales de comunicación y la obtención de socios estratégicos para las organizaciones actuantes.

Será importante en este aspecto y para evitar los retrasos, considerar el establecimiento de límites razonables a los tiempos de aprobación de los proyectos y sus distintas etapas de ejecución. Logrando la unicidad de los procesos administrativos entre los controles ejercidos se permitirá reducir los tiempos, aprovechar los recursos disponibles y mejorar la coordinación y articulación entre los organismos. De esta manera, la incorporación del proceso al sistema electrónico de la Administración Pública Nacional agilizará la obtención de las firmas necesarias como así también que las observaciones y comunicaciones lleguen de una manera más rápida para su eventual subsanación o aprobación definitiva.

Tercera etapa.

Es importante que durante el desarrollo del Ciclo de Deming se realice un seguimiento de los productos y servicios resultantes respecto de las políticas y objetivos planificados. Como plantea el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas, la organización

debe recolectar resultados, hechos y observaciones y tratar los datos como un recurso fundamental para su transformación en información para el desarrollo continuo del conocimiento de la misma. Es decir, “todo sistema de calidad debe poder medirse y para medir, es necesario documentar” (Fuentes, 2013, p. 450). La información documentada se deberá controlar para corroborar que la misma esté disponible, sea idónea para su utilización y se encuentre debidamente protegida.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2012, p. 11) define a la evaluación de la gestión como: “medición sistemática y continua en el tiempo, de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución”.

Se debe tener en cuenta que el seguimiento y análisis deberá implementarse de manera concomitante a la realización de la intervención y luego conservarlo como herramienta para la mejora continua. Con los resultados se podrá definir la conformidad y grado de satisfacción de los investigadores y proveedores, el desempeño del sistema de gestión utilizado, identificar si lo planificado se ha implementado de manera eficiente y determinar la necesidad de nuevas mejoras. La importancia de la medición radica en que exista un vínculo entre esta y la planificación delineada en la primer etapa del ciclo.

Específicamente para realizar el seguimiento se aconseja la confección de indicadores que son de utilidad para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos y metas de un proceso. En el Plan de Monitoreo esbozado por el BID se proponen como indicadores a utilizar los siguientes: número de proyectos adjudicados (proyectos que cuentan con resolución de adjudicación firmada por el Ministerio o Directorio de la ANPCYT) y número de proyectos financiados (aquellos que recibieron el primer desembolso durante el año de referencia). Para la elaboración de los indicadores y la recopilación de información y resultados se utilizarán las bases de datos del FONCYT y la base de datos de la DGPyPSyE que servirán como parámetro para verificar los desembolsos efectuados.

En forma paralela, los directivos también deben revisar el sistema de forma periódica para asegurar su conveniencia, eficiencia y su alineación con las políticas y estrategias de la organización. Para su medición se propone el establecimiento de nuevos indicadores que ayuden a evaluar el ciclo y su evolución en el tiempo. Se aconseja la incorporación de indicadores de calidad y oportunidad como son: tiempos de respuesta al usuario y racionalización de trámites en función a los días promedio estimados de

ejecución de las diferentes instancias del proceso, como así también, indicadores de productividad a escala de la OCE que determinen la cantidad de proyectos terminados (entendiéndose como terminados a aquellos proyectos que ya hayan completado sus procesos de adquisición, ejecución financiera y se encuentren entregados e instalados) en función al total adjudicado. A partir de ese indicador global, podrían dividirse las etapas contempladas y evaluar los tiempos de demora en cada una de ellas para encontrar los riesgos y poder trabajar en su minimización, como por ejemplo: porcentaje de días transcurridos desde la presentación de un proceso de adquisición y su aprobación, porcentaje de días transcurridos desde la emisión de la orden de compra y su efectivo desembolso y plazo de entrega promedio a partir de la recepción del pago.

La utilización de indicadores permitirá la obtención de beneficios para la definición con mayor precisión del nivel de desempeño de los organismos intervinientes. El Departamento Administrativo de la Función Pública (2012) determina que los beneficios en la utilización de indicadores son: el apoyo al proceso de planificación (definición de objetivos y metas), detección de procesos en los cuales existen problemas de gestión como uso ineficiente de recursos y demoras excesivas, análisis entre la información del desempeño efectuado y el planificado, realización de ajustes y readecuación de cursos de acción, mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos, como así también, la satisfacción de las necesidades de los destinatarios y el seguimiento de los procesos.

Es importante establecer la periodicidad en la que se desea obtener la información. En este caso y para los procesos analizados, se propone que se realicen las mediciones de manera trimestral y que los mismos se encuentren bajo la órbita de la OCE, siendo responsables de la confección y análisis de los resultados. Para ello, se compararán los datos obtenidos con las metas y objetivos que se han diseñado en la etapa de planificación del ciclo, como así también se podrá obtener un referente comparativo con otros organismos beneficiarios del préstamo bajo estudio o bien con datos históricos de convocatorias anteriores.

Cuarta Etapa.

La cuarta etapa del ciclo consistirá en tomar las acciones para mejorar el desempeño. Las desviaciones entre lo planificado y lo realizado se abordan en esta etapa al

cerrar las brechas evidenciadas en la verificación. Durante esta etapa suelen surgir planes futuros o recomendaciones, que es precisamente lo que lleva hacia la mejora continua.

Como lo indica Fuertes (2013) un proceso de cambio como la implantación de un sistema de calidad en la Administración Pública requiere una clara evaluación de los desafíos que se presentarán y los riesgos que estos implican. Lo que propone el Ciclo de Deming es comparar los resultados obtenidos con el objetivo marcado inicialmente. Si los resultados son positivos, se implementará la mejora de forma definitiva, sino se deberán confeccionar los ajustes necesarios. Una vez finalizado el ciclo, se deberán repetir los pasos de forma periódica para estudiar nuevas mejoras a implantar. Incorporar los cambios como parte de la cultura y lograr que todo el personal participe de manera activa en la elaboración de propuestas que lleven a un mejor trabajo es un objetivo primordial para que, en este caso particular, la gestión de las adquisiciones correspondientes a los equipos de los proyectos PME se desarrolle de manera eficiente.

Conforme a las propuestas realizadas, la tarea debe estar focalizada en generar las articulaciones entre los organismos que permitan desarrollar la capacidad política y de gestión necesaria para construir una nueva cultura que permita nuevos modos de trabajo y cumplimiento de los objetivos establecidos. Al implantar la mejora continua en la gestión de las organizaciones públicas se obtendrá una optimización en el empleo de los recursos y productividad, la creación y fortalecimiento de sistemas y redes de información y comunicación que propicien el establecimiento de diálogos interorganismos y enriquezcan la participación de las distintas aéreas en tareas comunes, como así también brindará transparencia, calidad en los servicios realizados, participación y control ciudadano.

5. Conclusiones

El estudio y análisis de las compras y contrataciones desarrolladas dentro del marco de la convocatoria de los proyectos PME 2015 evidenció la necesidad de redefinir el rol y funciones de los diferentes organismos intervinientes. Resolver la articulación efectiva entre las instituciones permitirá que estas contribuciones se reflejen en la construcción de una nueva institucionalidad y que los proyectos no se vean como componentes aislados sino como parte integrante de los modelos organizacionales.

Por tal motivo, la implementación de un sistema de calidad como punto de partida en la gestión de los proyectos, siguiendo los lineamientos de la norma ISO 9001/2015, promueve la adopción del enfoque basado en procesos y establece un cambio de paradigma. La Administración Pública debe plantearse la necesidad de ser más eficiente y participativa reconociendo el derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad. Si bien este trabajo abarca solo el estudio de una convocatoria en particular y en una sola institución beneficiaria, pretende que se tome de base para poder generar la conciencia de que hay muchas cosas por hacer y modificar. Se partió de la premisa que su análisis resultaría de utilidad para entender la complejidad del entramado institucional y partir de su clarificación delimitar las propuestas de mejoras.

En este sentido, el Ciclo de Deming colabora, por medio del involucramiento y responsabilidad de los participantes, en generar conductas continuadas que persigan la eficiencia y productividad a través de la estandarización de los procesos, disminución de los costos, conformación de equipos de calidad, profesionalización de los integrantes de la organización y aumento de la motivación al definir métodos que permitan identificar los desvíos y realizar las correspondientes acciones correctivas.

Como se estipula en la propuesta, los ejes a desarrollar se basan en la planificación, el control y la mejora continua de los procesos. El mayor desafío que plantea la implementación de un sistema de calidad es que la Administración Pública debe ser adaptativa y mediadora entre la sociedad, el Estado, los ciudadanos y los diferentes sectores que intervienen dentro de las instituciones públicas con el fin de lograr la satisfacción de los requerimientos y su adaptación a escenarios cada vez más complejos. El diseño de estas acciones exige contar con un marco normativo que describa los requisitos necesarios para la gestión, disponer de información oportuna y certera y contar con las capacidades y competencias que permitan, como primera medida, elaborar diagnósticos,

formular planes de acción e identificar las necesidades de las políticas públicas a desarrollar. En este sentido, contar con gráficos y narrativas de los procesos colaborará con la elaboración de nueva normativa y planes de acción vinculados a la temática.

Queda pendiente constituir, entre todos, una nueva cultura de servicio público que permita lograr los consensos necesarios para la construcción de capacidades y el fortalecimiento institucional a través de la profesionalización de los funcionarios, la transparencia en la gestión, la creación de procesos interdisciplinarios y transversales, la rendición de cuentas, la fijación de incentivos adecuados y el desarrollo de carrera. Es decir, la formación de funcionarios que actúen sobre la realidad social y tengan la habilidad de percibir y tratar los problemas con flexibilidad y adaptabilidad ajustándose al entorno cambiante y evolucionando de manera continua. La transformación de la gestión pública es una tarea aun inconclusa ya que los modelos de organización no están en condiciones de satisfacer las demandas sociales y políticas públicas de manera eficiente. Queda mucho por hacer y el cambio debe ser producto del involucramiento de los ciudadanos y del ejercicio legítimo de su poder ante los representantes entendiéndolos como parte activa y participativa del proceso.

Se deberá considerar en futuras investigaciones y a partir del estudio realizado que no solo deberá realizarse mejoras al nivel de los procesos, sino que la problemática planteada es de orden mayor comprometiendo la parte estratégica y estructural de los organismos. Tal es así, que acompañado al plan propuesto, se aconseja: realizar una revisión de las estructuras, capacitar al personal involucrado para que pueda desarrollar las tareas de manera eficiente, articular con las técnicas presupuestarias del país y sobre todo generar una política de largo plazo que contemple la vinculación permanente con los organismos multilaterales de crédito para generar la coordinación y condiciones adecuadas para el cumplimiento de los compromisos asumidos. La herramienta de Matriz de Marco Lógico propuesta por el BID (2014) resulta interesante a fin de focalizar en los problemas detectados, y por lo tanto, aplicable para el diseño y planificación de los proyectos. Dentro de los lineamientos y pasos a desarrollar se pueden resumir los siguientes:

1. Programación del país
2. Identificación del proyecto
3. Orientación y preparación
4. Análisis y preparación del documento del proyecto. Propuesta del préstamo
5. Ejecución del proyecto
6. Terminación del proyecto

6. Referencias bibliográficas

- Ander Egg E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Buenos Aires: Lumen.
- Arnoletto E. (2002). *La calidad en la Administración Pública*. Recuperado de:
<http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/CAP/article/view/702/550> (Última consulta, Mayo 2019)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Ciclo de Proyecto*. Recuperado de:
<https://www.iadb.org/es/proyectos/how-project-are-made%2C18273.html#> (Última consulta, Mayo 2019)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *El Marco Lógico para el diseño de proyectos*. Recuperado de: http://www.ucipfg.com/Repositorio/MIA/MIA-01/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad1/lecturas/BID_ML.pdf (Última consulta, Mayo 2019)
- Bases Convocatoria PME 2015. Recuperado de:
<http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/PME%202015.pdf> (Última consulta, Mayo 2019)
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Recuperado de:
http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf (Última consulta, Mayo 2019)
- Carro Paz R. y González Gómez D. *Administración de la Calidad Total*. Recuperado de:
http://nulan.mdp.edu.ar/1614/1/09_administracion_calidad.pdf (Última consulta, Mayo 2019)
- Contrato de Préstamo N° 3497/OC-AR entre la República Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40181652> (Última consulta, Mayo 2019)
- Crosby, P. (1987). *La calidad no cuesta. El arte de cerciorarse de la calidad*. México: Compañía Editorial Continental S.A. de C.V.
- Decreto/Ley N° 1.291/1958. Creación de CONICET. Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22660/norma.htm> (Última consulta, Mayo 2019)
- Decreto 310/2007. Estructura organizativa de CONICET. Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/127027/norma.htm> (Última consulta, Mayo 2019)

- Deming, W. (1989). *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. *Guía para la construcción de indicadores de gestión*. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1595.pdf/6c897f03-9b26-4e10-85a7-789c9e54f5a3> (Última consulta, Mayo 2019)
- Evans J. Lindsay W. (2015). *Administración y control de la calidad*. México: Cengage Learning Editores S.A. de C.V.
- Fuertes, A. (2013). Desarrollo de procesos y gestión de la calidad en la Administración Pública. En Krieger, M. *Estado y Administración Pública* (pp. 439-453). Buenos Aires: Errepar.
- Gilli, J.J. y otros (2007). *Diseño organizativo. Estructura y procesos*. Buenos Aires: Ediciones Granica S.A.
- Hammer M. y Champy J. (1994). *Reingeniería*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Imai K. (2001). *Kaisen. La clave de la ventaja competitiva japonesa*. México: Compañía Editorial Continental.
- Instituto Uruguayo de Normas Técnicas. (2009). *Herramientas para la mejora de la calidad*. Recuperado de: <https://qualitasbiblo.files.wordpress.com/2013/01/libro-herramientas-para-la-mejora-de-la-calidad-curso-unit.pdf> (Última consulta, Mayo 2019)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. *Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Administración Centralizada - Desconcentrada*. Recuperado de: <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/organigramas/educacionculturacienciaytecnologia.pdf>
- Krieger, M. y otros. (2016). *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en la Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar.
- Krieger M. y otros (2015). *Sociología de las organizaciones públicas. Un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la Administración Pública*. Argentina: Errepar.

- Ley N° 19.549/1972. Ley de Procedimiento Administrativo. Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm> (Última consulta, Mayo 2019)
- Martinez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, Núm. 24, Octubre 2002. Recuperado de:
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0044900> (Última consulta, Mayo 2019)
- Norma ISO 9000/2015. Sistema de gestión de la calidad - Fundamentos y Vocabulario. Recuperado de: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:es> (Última consulta, Mayo 2019)
- Norma ISO 9001/2015. Sistema de gestión de la calidad - Requisitos. Recuperado de:
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/13060/1/normativa-internacional-iso-9001.2015.pdf>
(Última consulta, Mayo 2019)
- Oficina Anticorrupción. *Herramientas para la transparencia en la Gestión. Compras y Contrataciones Públicas*. Recuperado de:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/compras_guidelines_4.pdf (Última consulta, Mayo 2019)
- Ramió, C. (1999). Elementos básicos de las estructuras administrativas. En *Teoría de Organización para la Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Reglamento Operativo. Programa de Innovación Tecnológica IV. Préstamo BID 3497/OC-AR. Recuperado de:
http://asiweb.blog.unq.edu.ar/modules/docmanager/get_file.php?curent_file=173&curent_dir=1 (Última consulta, Mayo 2019)
- Rodríguez Arana, J. (2013). *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. Un modelo global de Administración*. España: Netbiblo, S. L.
- Simons, H. (2011). *El estudio de caso: teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata S.L.
- Tarí Guillo, J.J. (2000). *Calidad total: fuente de ventaja competitiva*. España: Publicaciones Universidad de Alicante. Recuperado de:
https://issuu.com/victore.cardozodelgado/docs/calidad_total_fuente_de_ventaja_co
(Última consulta, Mayo 2019)

7. Anexos

7.1. Anexo I. Ficha Relevamiento de Procesos

	Dirección de Ingeniería de Procesos Gerencia de Organización y Sistemas		FRP: _____	
	Ficha de Relevamiento de Procesos		Versión 1.0 Página 1 de 1	
A completar por la Dirección de Ingeniería de Procesos				
N° Solicitud:		Carátula Variable: SI <input type="checkbox"/> - NO <input type="checkbox"/>		Órgano Rector: SI <input type="checkbox"/> - NO <input type="checkbox"/>
Trámite:		Trata GDE:		
Asunto SIDO:		Ej. SIDO:		
Criticidad:		Frecuencia (al año):		
Normativa:				
Indicadores:				
Responsable del proceso:				
Usuarios Intervinientes (Con sector):				
Inicio				
Quién	Qué	Cómo	Dónde	
Tareas		Área / Usuario	Documentos	Sistemas
Final				
A quién	Qué	Cómo	Dónde	
Fecha:	Acción:	Autor		
	Elaboración:			
	Revisión:			
	Revisión			
	Aprobación			

Fuente: Dirección de Ingeniería de Procesos. Gerencia de Organización y Sistemas CONICET

Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN		Código de la Especialización E 120
Nombre y apellido del alumno ANTONELLA CARNEVALE		Tipo y N° de documento de identidad DNI: 31.937.533
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo 2017	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida MAYO 2019	
Título del Trabajo Final ANÁLISIS DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN DE EQUIPAMIENTO (PME) 2015-1018: CONICET		
Solicitud del Tutor de Trabajo Final Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final. Firma del Tutor de Trabajo Final Aclaración..... Lugar y fecha.....		
Datos de contacto del Tutor		
Correo electrónico	Teléfonos	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas) • CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF) • Certificado analítico 		
Fecha 15/07/2019	Firma del alumno	

PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Form. TFE v0