



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

Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

**El Proceso de Evaluación y Fortalecimiento de
Instituciones Públicas: El caso (ANLIS) -
Administración Nacional de Laboratorios e
Institutos de Salud**

Maestranda: Cdora. Stella Maris Nigro - Promoción Nro 17

Directora: Dra. Adriana Fassio

Buenos Aires, marzo de 2019

Agradecimientos

A quienes me acompañaron y colaboraron para que pudiera llegar hasta aquí.

A mis compañeros de trabajo del Programa de Evaluación Institucional de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva por su apoyo y colaboración.

A la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), sus autoridades, investigadores y personal en general por sus valiosos aportes.

A la Dra. Adriana Fassio, directora de este trabajo, por mostrarme el camino.

A la Mg. Laura Martínez Porta por el acompañamiento e incentivo constantes.

A la Mg. Patricia Flores, porque no hubiese podido avanzar con mi tesis sin su ayuda, conocimientos y dedicación.

A Adriana Roldan por su colaboración comprometida.

A Susana Aroca, quien me apoyó desde el primer momento.

A Carlos, mi compañero en todo, por su amor, su compañía y sostén.

A todos los que con sus opiniones y saberes han aportado tanto para que este trabajo sea hoy una realidad.

Resumen

El propósito de esta tesis es describir la labor del Programa de Evaluación Institucional (PEI) en pos del fortalecimiento de la función de investigación y desarrollo (I+D) de las universidades, de los organismos nacionales del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) argentino y del entramado que conforman. Con este fin, se analiza el caso de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), que ha completado su primer ciclo de evaluación y mejora entre los años 2007 y 2014. El estudio del caso sigue un enfoque descriptivo, que incluye la observación, las entrevistas en profundidad y el relevamiento de fuentes documentales. El trabajo aborda los instrumentos de las políticas públicas y la bibliografía en materia de identidad institucional, la cosmovisión de los actores involucrados con la ANLIS y los modos de articulación intra e interinstitucional. Como resultado de esta investigación, se verifica que la construcción, la consolidación y la visibilidad de una identidad institucional, en este caso, devienen de acciones vinculadas sobre tres ejes principales: las políticas, las funciones de los actores y la articulación con el SNCTI. Asimismo, el caso de la ANLIS permite observar el papel del PEI como promotor de una evaluación dinámica, que impulsa la instalación y el afianzamiento de la mejora continua como práctica organizacional, reafirmando la identidad de las instituciones evaluadas y su articulación con el resto del SNCTI.

Palabras clave: evaluación institucional; comportamiento organizacional, Políticas públicas; fortalecimiento; Ciencia y Tecnología (CyT); evaluación de políticas públicas; gestión de políticas públicas; gestión de costos.

Índice

Agradecimientos	1
Resumen	2
Índice	3
Capítulo 1: Problema, objetivos y metodología	5
1.1 Justificación de la elección temática	6
1.2 Planteo del problema	7
1.3 Objetivos	8
1.3.1 Objetivo General:	8
1.3.2 Objetivos específicos:	9
1.4 Metodología	9
1.5 Resultados esperados de un estudio descriptivo y explicativo del caso de la ANLIS	10
1.6 Organización de la exposición	11
Capítulo 2: Marco teórico	13
2.1 Evaluación, mejora continua y fortalecimiento en las instituciones de CyT y de educación superior: revisión conceptual.....	15
2.2 Antecedentes de evaluación en los organismos de CyT y universidades argentinas	19
Capítulo 3. El proceso de evaluación institucional.....	24
3.1. Introducción de la práctica de la evaluación institucional en el SNCTI.....	24
3.2. El PEI: una evaluación dinámica	28
3.2.1. Primera etapa: autoevaluación.....	30
3.2.2. Segunda etapa: evaluación externa	32
3.2.2. Tercera etapa: elaboración y ejecución del PMI.....	33
3.3. Otras formas de evaluación de organismos de CyT	34
3.4. Primeras experiencias del PEI-OCT.....	36
3.5. Los fondos del BID a través del PEI	39
3.5. Origen y composición de la ANLIS.....	41
3.6. El proceso de evaluación institucional de la ANLIS.....	45
3.6.1. Autoevaluación de la ANLIS.....	45
3.6.2. Evaluación externa de la ANLIS	47
3.6.3. Formulación y ejecución del PMI	49
Capítulo 4. El proceso de mejoramiento	53
4.1. Bases del PMI.....	53
4.1.1. La construcción de la identidad institucional.....	57
4.1.2. La conducta de los actores y la articulación institucional	59
4.1.3. La ejecución presupuestaria del PMI	61
4.2. Hacia una nueva cultura organizacional.....	62
Capítulo 5. La voz de los actores	68
5.1. Representaciones sobre el proceso de evaluación y de mejora continua en la ANLIS.....	68
5.1.1. La identidad institucional	68
5.1.2. La comunicación intra e interinstitucional	73
5.1.3. La ejecución presupuestaria	75
5.1.4. El instrumento PEI como herramienta de mejora.....	77
5.2. A modo de balance	79
Capítulo 6. El resultado final	81
6.1. Recapitulación del proceso de la ANLIS y principales hallazgos.....	81
6.2. El resultado de la investigación: la visibilidad de la ANLIS.....	86
Conclusiones finales	90
Referencias bibliográficas	95
Bibliografía.....	103
Anexo 1. Cuestionarios diseñados para las entrevistas y administrados a los actores.....	110
1.1 Preguntas formuladas a las autoridades de la ANLIS	110
1.2 Preguntas formuladas a los evaluadores externos	110
1.3. Preguntas formuladas a los representantes/responsables del PMI.....	111

<i>1.4. Preguntas formuladas a personal de la ANLIS.....</i>	<i>111</i>
<i>1.5 Preguntas formuladas a responsables de las líneas de mejoramiento del PMI e investigadores que participaron de la ejecución</i>	<i>112</i>
<i>1.6. Preguntas formuladas al equipo técnico del PEI.....</i>	<i>113</i>
<i>Anexo II. Abreviaturas.....</i>	<i>114</i>

Capítulo 1: Problema, objetivos y metodología

De acuerdo con la Real Academia Española, en dos de sus acepciones, “mejorar” significa adelantar, acrecentar algo haciéndolo pasar a un estado mejor. Esta definición permite concebir la mejora continua como un proceso de fortalecimiento incremental de atributos que las instituciones dedicadas a la ciencia, la tecnología y la innovación llevan adelante.

Para Oszlak (1997), el fortalecimiento institucional deriva de un proceso de evaluación por medio del cual las instituciones se consolidan en pos del logro de sus objetivos y líneas de acción como producto de un conocimiento profundo de sus alcances. En este marco, la evaluación institucional representa una herramienta de gestión de las políticas públicas. Esta herramienta orienta el diseño y la aplicación por parte de ministerios y otras agencias de procedimientos formales y sistemáticos —por ejemplo, líneas de acción— que articulen y promuevan sostenidamente la calidad organizacional del entramado de instituciones bajo sus esferas.

La evaluación de los organismos de Ciencia y Tecnología (CyT) y las instituciones de educación superior en el desempeño de su función de investigación y desarrollo (I+D) es un tema relativamente joven, que se configuró como práctica formal en América Latina hacia 1990. Evaluar no implica necesariamente elaborar una rendición de cuentas; sin embargo, supone una revisión y un balance que provean insumos imprescindibles para la planificación, una tarea ineludible en el actual contexto global, donde el conocimiento y su divulgación, la transferencia y la innovación son considerados de valor estratégico.

La mejora institucional puede llevarse a cabo a un costo alto o bajo. De hecho, una vez evaluadas, algunas organizaciones descubren que pueden implementar un plan de fortalecimiento sin incrementar sus gastos. Esto indica que, en el marco de alguna dificultad de origen interno y/o externo, la mejora no exige necesariamente aumentar el financiamiento o cambiar prácticas, logísticas, estructuras o identidades culturales. El fortalecimiento no requiere siempre un cambio radical sino, con frecuencia, una ampliación y/o profundización de los logros a partir de una mirada integral de las capacidades de la institución. En muchos casos, demanda rever las cualidades y dinámicas de sus recursos humanos para evitar sobrecargarlos o perderlos y, de ese modo, potenciarlos, reorganizarlos en sus funciones y —cuando las circunstancias lo permiten— aprovechar nichos de prácticas redituables y/o la introducción de innovaciones convenientes. No obstante, conviene tener en cuenta que, a

veces, la mejora sí requiere una erogación más o menos significativa. Cuando esto sucede, es importante comprender que no se trata de un gasto sino de una inversión que se capitaliza también como fortalecimiento institucional.

Por lo demás, la mejora derivada de un proceso de evaluación institucional puede brindar un beneficio adicional y de gran valor estratégico: instalar la búsqueda de oportunidades de mejora como un objetivo permanente que moviliza a toda la institución. En estos casos, el proceso de evaluación llevado a cabo, además de haber dado a luz un Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), cambió la cultura organización: ahora se trata de una institución comprometida con la mejora continua.

1.1 Justificación de la elección temática

En la Argentina, el Programa de Evaluación Institucional (PEI) de la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) ofrece la implementación de procesos de evaluación institucional como una herramienta de gestión y mejora continua de la función de I+D que los organismos de CyT y las universidades llevan adelante.

El PEI instrumenta la evaluación institucional como un proceso que contempla tres etapas: la autoevaluación (es decir, la mirada sobre sí misma de la organización evaluada); la evaluación externa (una mirada experta independiente de la institución); y la elaboración y ejecución de un Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) fundado en los resultados obtenidos de la autoevaluación y la evaluación externa. Las dos primeras etapas permiten identificar y valorar fortalezas y debilidades institucionales, mientras que la tercera aborda el diseño y la ejecución de un proyecto (el PMI) que permita resolver las debilidades encontradas, robustecer aún más las fortalezas y explotar las oportunidades detectadas. En lo que sigue, el proceso —esto es, la secuencia mencionada de tres etapas— se designa como “instrumento PEI”.

El instrumento PEI responde a la Ley 25.467, que enmarca el SNCTI y contempla en sus artículos 23 y 24 la evaluación institucional como un requisito para el desarrollo. Cabe consignar que el propósito último del instrumento es dejar instalada la mejora continua en la cultura de la organización evaluada. Con frecuencia, este efecto se ve favorecido por dos factores: por una parte, el carácter voluntario de la incorporación al Programa, una circunstancia que denota en sí misma una aspiración institucional de superación; por otra, la

gestión dinámica de las relaciones internas y externas entre los actores involucrados que el PEI realiza con resultados positivos a corto y mediano plazo más allá del tamaño, la línea de acción y/o la localización geográfica de la institución científica, tecnológica y/o académica participante. La mejora continua como resultado concomitante del instrumento PEI supone el diseño y la instalación de un modelo de revisión sistemático de avances para que el fortalecimiento se consolide y siga progresando.

Desde el punto de vista del PEI, hacer el seguimiento de la ejecución del PMI elaborado por cada organismo de CyT evaluado le permite obtener una visión permanentemente actualizada del entramado de instituciones que hacen I+D en la Argentina. Entonces, gracias a esta posición, además de atender a las evaluaciones institucionales individuales, el Programa puede registrar —a un costo relativamente bajo— los avances, los problemas y los alcances de la labor del SNCTI en su conjunto, tomando nota de sus inquietudes y colaborando con acciones de mejora e innovación.

1.2 Planteo del problema

El eje conductor de esta tesis es el fortalecimiento institucional. El interrogante que guía la investigación es en qué medida el proceso de evaluación institucional (autoevaluación, evaluación externa, y elaboración y ejecución de un PMI) colabora como herramienta de gestión al fortalecimiento de las instituciones. Esto implica, a su vez, dar respuesta a una serie de preguntas, entre las que se destacan las siguientes.

- ¿Cómo actúan las instituciones beneficiarias del Programa luego de la autoevaluación y la evaluación externa en términos de fomento de acciones de mejora? ¿Cuáles son las expectativas de los actores institucionales antes y durante el proceso de evaluación y, una vez realizado, cuáles son sus representaciones del mismo?
- ¿Qué acciones implementa la institución sobre la base de las recomendaciones y las metas del PMI? ¿Cuántos actores institucionales participan y en qué medida? ¿Cómo se establece la comunicación acerca de esta herramienta durante las prácticas cotidianas?
- ¿En qué medida esos hechos (es decir, las acciones llevadas adelante, la participación de los actores, la comunicación y demás) permiten identificar una cultura participativa o, al menos, la instalación de sus bases? ¿En qué grado han posibilitado la instauración de una mirada interna y prospectiva que involucre una identidad organizacional para el uso de sus

recursos (tangibles e intangibles) con miras al mejoramiento continuo? ¿La ejecución del PMI ha permitido modificar la cultura organizacional?

- ¿De qué manera el instrumento PEI (o sea, las tres etapas del proceso que el Programa propone) ha dejado una huella en la institución? ¿En qué medida ha quedado instalada la idea de la mejora continua? ¿Las acciones de mejoramiento han consolidado a la institución en el cumplimiento de los objetivos que se había propuesto? ¿Cuáles son las mejoras plasmadas luego de finalizada la evaluación y cuáles son las externalidades?

Para responder a estos interrogantes, se aborda el caso de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) “Dr. Carlos G. Malbrán” (ex Instituto Nacional de Microbiología), que ha completado las etapas previstas por el instrumento PEI entre los años 2007 y 2014.

La ANLIS fue una de las primeras instituciones que se incorporaron al PEI. Abordó la evaluación siguiendo el enfoque del Programa, es decir, promoviendo un proceso constructivo, participativo y consensado por todos los integrantes de la organización, que obtuvo logros positivos sostenidos en el tiempo. Dado que la Administración es un organismo de CyT de gran tamaño, esta experiencia permite identificar los avances y las limitaciones que pueden presentarse durante un proceso completo de evaluación y mejora institucional continua más allá del tipo de institución implicada. Cabe agregar que, en diciembre de 2018, la ANLIS decidió programar una segunda evaluación institucional aplicando nuevamente la metodología del instrumento PEI.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General:

- Brindar elementos analíticos que den cuenta de la importancia de la evaluación como herramienta clave de gestión en la agenda de la política pública en pos de un mejoramiento continuo, que no implique una calificación para la rendición de cuentas, ni la sanción, ni la evaluación punitiva, sino el fortalecimiento sostenible en el tiempo de las instituciones y de sus recursos humanos, independientemente de los cambios de escenario, de la mano de una identidad organizativa en la materia y pudiendo verificarse la implementación de bajos costos financieros.

1.3.2 Objetivos específicos:

- Describir en profundidad la trayectoria y la identidad institucional de la ANLIS en función de los cambios ocurridos como consecuencia del instrumento PEI y sus atributos.
- Identificar las cosmovisiones manifiestas en las conductas de los actores involucrados en el proceso de evaluación y mejoramiento institucional, así como en la articulación intra e interinstitucional de los actores internos, y de ellos con los evaluadores externos y los integrantes del PEI.
- Describir las acciones de mejora en relación con el proceso propuesto por el PEI como motor para el mejoramiento de la identidad de la ANLIS en términos de capacidades y acciones concretas de consolidación de la gestión institucional.

1.4 Metodología

Como se señaló en la introducción, el período analizado para el estudio del caso es el comprendido entre 2007 y 2014, cuando la ANLIS realizó su proceso de evaluación, y elaboró y ejecutó el PMI en el marco del PEI.

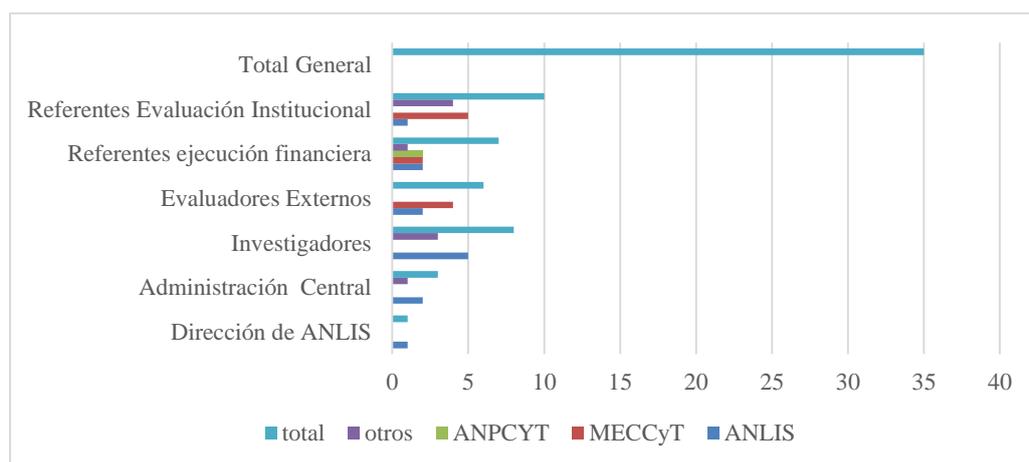
El enfoque metodológico adoptado es de tipo descriptivo, ya que este permite identificar y caracterizar conductas y acciones de los actores (tanto del organismo bajo estudio como de la Secretaría de Gobierno de la que depende el PEI) que intervienen en el fortalecimiento de las instituciones científico tecnológicas (Vasilachis de Gialdino, 2006; Vargas Jiménez, 2012).

El diseño supone la triangulación de abordaje mixto de recolección de datos primarios y análisis de datos secundarios aplicando como herramientas de relevamiento la observación (participante y no participante) y las entrevistas a actores clave. Con respecto a las entrevistas, cabe señalar que se optó por las de tipo no estructurado y en profundidad debido a que pueden proveer una mayor amplitud de respuestas en comparación con otras clases de entrevistas de naturaleza cualitativa. Dado que las preguntas son de carácter abierto, el entrevistado debe construir la respuesta. Por lo demás, la entrevista no estructurada es flexible y, en consecuencia, permite mayor adaptación a las necesidades de la investigación (Vargas Jiménez, 2012). El propósito de analizar la voz de los actores expone la importancia de utilizar un enfoque cualitativo para el estudio de sus conductas y apreciaciones a fin de especificar el problema objeto de estudio y los procesos inherentes (Gallart, 1993). Por lo demás, los métodos cualitativos de recolección de datos son más pertinentes en iniciativas

sociales o para observar fenómenos de conducta social porque tratan de entender y explorar el mundo desde la percepción de los actores y los sentidos que ellos construyen.

En cuanto a la pertenencia institucional de los entrevistados (Cuadro N° 1), las entrevistas se realizaron con referentes de la evaluación institucional y de la ejecución financiera, con evaluadores externos, investigadores de la ANLIS, y con representantes de la Administración Central y de la Dirección de la institución.

Cuadro Nro. 1: Pertenencia institucional de los entrevistados.



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las fuentes documentales consultadas, se relevaron y analizaron informes sobre antecedentes internacionales en relación con procesos de evaluación de organismos de CyT, la creación y el funcionamiento de la ANLIS, y otros materiales producidos por la Administración. En particular, se consultó: el Informe de Autoevaluación elaborado por la ANLIS para el PEI sobre su estructura de gestión institucional central y los institutos de investigación que dependen de ella; el Informe de Evaluación Externa elaborado por el comité de expertos convocados; el informe de consultoría sobre la evaluación de resultados producido por la Dra. Alejandra Roca y el Lic. Javier Moscoso; y los Informes sobre el Plan de Mejoramiento Institucional producidos por la ANLIS.

1.5 Resultados esperados de un estudio descriptivo y explicativo del caso de la ANLIS

La elección de la Administración como caso de estudio no obedece a un interés en su campo temático (el área de Salud) sino a que fue uno de los primeros organismos de CyT que se incorporó al PEI. Su tamaño, el hecho de haber completado la aplicación del instrumento PEI y los resultados aún vigentes del PMI hacen de la ANLIS un caso que permite divulgar comportamientos y reflexionar sobre dinámicas de acción previas y posteriores a la aplicación del instrumento que sirven de referencia a la hora de estudiar condiciones y necesidades de otras instituciones de CyT, más allá de su especificidad disciplinaria.

La presente investigación sobre la experiencia de la ANLIS en interacción con el PEI tiene carácter primordialmente descriptivo. No obstante, permite conocer también el porqué y el para qué de la evaluación en relación con el fortalecimiento institucional continuo. Esto significa que el caso de la Administración no solo constituye un acercamiento a un objeto de estudio y su descripción en el marco de un fenómeno (la aplicación del Programa y las características y los sucesos que se produjeron en la ANLIS). La investigación posibilita analizar las percepciones de los actores involucrados, conocer los factores que inciden en sus comportamientos y acciones, y comprender los fundamentos de las decisiones que se adoptan (Yin, 1993). Asimismo, teniendo en cuenta que se dispone de poca información sobre los procesos de evaluación institucional y sus impactos en términos de instalación de la mejora continua, el estudio del caso de la ANLIS contribuye a la elaboración de hipótesis sobre los impactos potenciales del instrumento PEI en las instituciones y el SNCTI en su conjunto.

1.6 Organización de la exposición

La presente tesis se desarrolla en seis capítulos. El primero, como queda expresado, justifica la elección del tema, plantea el problema de investigación, detalla los objetivos generales y específicos que guían la investigación, y enuncia la contribución que el caso de la ANLIS permite hacer. El segundo capítulo da cuenta del marco teórico adoptado. El tercero identifica las instituciones abarcadas por el instrumento PEI. Asimismo, detalla las características generales y distintivas del Programa y sus componentes (autoevaluación, evaluación externa y plan de mejoramiento), así como los actores involucrados en el caso: actores internos de la Administración, evaluadores externos, organismos internacionales de crédito y los representantes del PEI. El cuarto capítulo describe los ejes centrales de la investigación en relación con la identidad, la conducta de los actores, la articulación intra e interinstitucional y su implicancia presupuestaria. El quinto ofrece un análisis de las entrevistas en profundidad

mantenidas con los actores involucrados en la evaluación de la ANLIS para revelar, por un lado, las acciones y los alcances del proceso implementado y, por otro, justificar la relevancia de este enfoque de evaluación como herramienta marco de estímulo al fortalecimiento institucional continuo de la actividad en CyT. El sexto capítulo, por último, se orienta a demostrar que una política de gestión sistémica de evaluación para la mejora permite a la organización evaluada forjar una identidad institucional y concretar su articulación intra e interinstitucional sin que esto implique altos costos presupuestarios.

Capítulo 2: Marco teórico

Existen numerosas ópticas y perspectivas sobre la evaluación de instituciones, políticas y programas. El siguiente marco teórico se propone brindar un panorama amplio y representativo de esas miradas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concibe la evaluación como una apreciación sistemática y objetiva realizada en el marco de un programa o una política, en curso o concluida; para que lograr impactos de eficiencia sostenible, la evaluación requiere un diseño logístico y operativo específico (2002). La Organización considera que la evaluación de una institución, programa o proyecto es una herramienta para la recopilación de datos sobre calidad, funcionamiento y resultados.

Para Briones (1991), la evaluación es una investigación interdisciplinaria, que se apoya — según en el caso— en la psicología, la antropología, la sociología y la economía, entre otras áreas del conocimiento. En sí misma, la evaluación no es una ciencia porque no cuenta con un objeto teórico propio de estudio. La definición de Briones resuena en la de Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000), cuya teoría sobre el modelo evaluativo afirma que este presenta una serie de atributos que abordan más de un campo disciplinario.

Por su parte, Weisner (2000) sostiene que la evaluación puede entenderse como una articulación entre el planeamiento de programas y proyectos, y su ejecución. Como instrumento, la evaluación permite introducir correcciones, medir costos y formular consideraciones sobre las demandas sociales en relación con las políticas y las actividades del sector público. Neriotti (2014), en tanto, define la evaluación como la emisión de juicios valorativos que se fundan sobre evidencia empírica con el fin de obtener la mejora de las políticas públicas.

Siguiendo a Osuna y Márquez (2000), cabe señalar que el alcance de una evaluación excede la identificación de sus resultados e impactos. Al respecto, estos autores hacen notar que se ha venido interpretando la evaluación como un control administrativo, financiero o de regularidad más que como un instrumento al servicio de las políticas públicas.

La palabra evaluación remite a la valoración, por ejemplo, sobre si algo es bueno o malo, exitoso o fracasado, si cumple o no con las expectativas, etc. Para Hintze (2001), la valoración de un proceso depende del resultado que pueda medirse en un plazo determinado. Así, la evaluación supone valores implícitos o explícitos. En esta línea, puede definirse “evaluar”

como la acción de determinar el valor de alguien o de algo. Según Osuna y Márquez (2000), evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada. El proceso de cambio institucional producto de una evaluación favorece el desarrollo de sus objetivos, haciendo más eficaz y eficiente sus procesos.

Oszlak (1997) señala que ningún programa de transformación de un aparato institucional que pretenda ser serio y sostenido en el tiempo puede llevarse a cabo sin un conocimiento profundo del objeto de cambio, la ejecución exitosa de un plan estratégico y la mejora continua. Garzón (2012) agrega que mejorar para fortalecer requiere a los actores internos de las instituciones beneficiarias del instrumento de evaluación atravesar un escenario de reflexión interior. Para esto, es necesario contar con una mirada externa previa de expertos en el tema y especialistas en las líneas de acción de la entidad evaluada que releve y brinde información objetiva sobre sus condiciones, oportunidades y desventajas para concretar metas estratégicas mediante la toma de decisiones. Las conclusiones y recomendaciones recogidas a través de un proceso de evaluación constituyen un insumo para lograr una mayor calidad institucional. La información relevada sirve de base y puerta de acceso al fortalecimiento de condiciones preexistentes y la implementación de acciones de fortalecimiento de líneas a mediano y largo plazo en el marco de escenarios contextuales cambiantes en los planos endógeno, internacional, sociopolítico, económico y tecnológico.

Para Aguilar Morales (2010 b), la mejora continua supone que nada debe darse por terminado ni definitivamente mejorado: por el contrario, el concepto sugiere que todo puede superarse. Como en la vida humana, nada es estático en una organización; ese dinamismo da forma y contenido a las instituciones y sus actores, quienes se vinculan a través de sus prácticas cotidianas. La mejora continua de las variables cuantitativas de una institución (capacidad instalada, productividad y similares) requiere trabajar sobre los aspectos socioculturales (es decir, cualitativos) porque la acción de los actores involucrados y la reflexión crítica participativa pueden mejorar también las condiciones del ejercicio de las funciones y los logros de la institución. De este modo, la mejora continua se revela como un proceso que retroalimenta de manera recíproca y simultánea aspectos cuantitativos y cualitativos.

La aplicación de un proceso de evaluación despierta inquietudes y críticas entre los actores del conglomerado de instituciones científicas, educativas, productivas y sociales de un país; el fenómeno pone en evidencia la importancia de la evaluación en la toma de decisiones y la planificación:

El valor creciente de la evaluación como orientadora de políticas y como instrumento de gestión está ligado a la capacidad social de instalar una “cultura” adecuada a su práctica. Esta cultura es necesariamente plural, ya que requiere la convivencia y articulación de lógicas y sistemas de intereses diferentes. En ello radica, al mismo tiempo, su complejidad y su riqueza (Albornoz, 2008: 18).

2.1 Evaluación, mejora continua y fortalecimiento en las instituciones de CyT y de educación superior: revisión conceptual

El repaso de la bibliografía sobre estos temas se orienta a plasmar un estudio conceptual y contextual del escenario argumentativo sociopolítico, económico y tecnológico (controversias, puntos en común, enfoques diversos y tipos de estudios) que impulsó la implementación de la evaluación institucional en el área de CyT como agenda de la política pública desde fines del siglo XX e inicios del XXI en los países latinoamericanos (Marquina, 2014). Dado el objeto de la presente tesis, la exposición se enfoca principalmente en los orígenes y atributos del PEI en la Argentina.

Como se definió *ut supra* siguiendo a Oszlak (1997), la evaluación institucional representa una herramienta de gestión de las políticas públicas que orienta el diseño y la aplicación de procedimientos formales y sistemáticos —por ejemplo, líneas de acción— que articulen y promuevan sostenidamente la calidad organizacional del entramado de instituciones bajo la esfera de ministerios y otras agencias. Wholey (1983, citado en Osuna y Márquez, 2000) concuerda en que la evaluación debe servir a la mejora de la gestión y los resultados: es una herramienta de utilidad para los gestores porque les permite estudiar el comportamiento de un programa o una política. Desde la perspectiva científico tecnológica, Escudero (1989, citado por Aguilar Morales, 2010 a) sostiene que la evaluación institucional se convierte en un elemento importante para la mejora continua de las instituciones públicas porque permite identificar problemas e indagar posibles soluciones según sus contextos. Este autor agrega que la eficiencia institucional se relaciona actualmente con la *governance*, entendida como la habilidad de asumir responsabilidades, operar en forma más eficiente y fortalecer el rendimiento. En esta línea, Marquis (2014) agrega que, de la mano de la evaluación institucional y los planes de mejora, el planeamiento estratégico es una actividad fundamental del buen gobierno y la gestión eficaz. De hecho, según este autor, revisar el rumbo de las

actividades resultó clave para las instituciones públicas a la hora de reflexionar sobre su situación y tomar decisiones desde la segunda mitad del siglo XX.

Para algunos especialistas contemporáneos, la mejora continua “implica tanto la implantación de un sistema como el aprendizaje permanente de la organización, el seguimiento de una filosofía de gestión y la participación activa de todas las personas” (López Abreu et al., 2015: 203). Con miras a la toma de decisiones institucionales para la planificación, la base del modelo de mejora continua es la autoevaluación o evaluación interna; esta exige una revisión exhaustiva y sistemática de las actividades de los integrantes (de la institución y de los programas y unidades que la integran) en torno a la concreción de metas (recursos, procesos y resultados), señalando fortalezas y debilidades (esto es, el desempeño) para elaborar un proyecto de avance y/o de innovación. Entre las ventajas de esta instancia de evaluación, pueden mencionarse las siguientes (Landi y Palacios, 2010):

- el seguimiento de la calidad interna mediante un compromiso de los miembros (logros, problemas y reflexión abierta sobre soluciones posibles);
- la preparación cultural y metodológica de los actores institucionales para la revisión de sus acciones y de los resultados de sus funciones a nivel transversal e integral; y
- los esfuerzos de recopilación y procesamiento de información empírica para un posterior proceso de evaluación externa y elaboración de un PMI.

La evaluación externa, por su parte, aporta una revisión de la coherencia entre los análisis ofrecidos por la autoevaluación y lo que los evaluadores externos efectivamente encuentran (Rodríguez de los Ríos y Zevallos Choy, 2003).

Para Bauer (1998), la ventaja de un seguimiento continuo de las actividades consiste en la resolución de problemas para pasar a la acción. Durante el proceso de la autoevaluación, se permite que los individuos asuman responsabilidades sobre la base de valores en común a las diferentes unidades, pensando en las articulaciones propias (participativas) y, durante la evaluación externa, con los equipos evaluadores en relación con el entorno social y su mirada al respecto.

Los evaluadores externos pueden ser nacionales o extranjeros. En todos los casos, son seleccionados tomando en consideración el reconocimiento del que gozan en su disciplina o campo profesional, y el grado de afinidad de su trabajo con las actividades y líneas temáticas que la institución a evaluar desarrolla. El objetivo central de esta mirada externa es aportar una visión (autorizada por su excelencia) que no esté influenciada por la cultura de la

organización evaluada. La evaluación externa combina la reflexión de los actores de la institución con la de los evaluadores externos a fin de elaborar un diagnóstico y, sobre esa base, comenzar a definir objetivos de mejora y posibles líneas de acción para alcanzarlos que constituyan insumos para elaborar el PMI.

La evaluación supone la aplicación de un juicio de valor. Este juicio constituye el aspecto más problemático de toda evaluación. Involucra al marco institucional de la evaluación, la conducta del evaluador, el contexto para la realización de la tarea y la receptividad de sus resultados (Martínez Nogueira, 2000: 66).

Este autor señala que, desde el punto de vista metodológico y formal, la evaluación externa se funda siempre en un convenio que establece los términos de referencia sobre el procedimiento que aceptan el evaluador, la organización evaluada y el comitente de la evaluación. Las eventuales trabas a los procesos de autoevaluación, evaluación externa, y elaboración y ejecución del PMI son por lo general de tipo cultural:

(...) los actores institucionales suelen estar más preocupados por los resultados inmediatos (por ejemplo, problemas de infraestructura y de recursos financieros), que por la reflexión acerca de las causas y la organización de estas condiciones como cuestión clave a valorar para el establecimiento de estrategias de oportunidades (López Abreu et al.: 2015).

En el caso de las universidades que buscan evaluar su función de I+D, el factor que suele disparar la controversia con el instrumento PEI es una posible intromisión en su autonomía, una atribución fuertemente reivindicada —en especial— desde el fin de los gobiernos dictatoriales en América Latina (Del Bello: 2002) y el surgimiento de una sociedad basada en el conocimiento, en la cual el papel de la ciencia y la innovación tecnológica inducían a una estrecha articulación entre los actores del sistema productivo, universitario y científico tecnológico. De acuerdo con Martínez Porta et al. (2014), durante la década de 1990, varias universidades argentinas fueron creadas siguiendo un modelo ligado a un sistema de CyT caracterizado por incentivar —mediante diversos instrumentos— el fortalecimiento de las actividades de I+D y transferencia. Sin embargo, dado que ese sistema de CyT ofrecía una débil articulación de las instituciones y una planificación escasa, daba lugar a la superposición de tareas, la duplicación de esfuerzos y el uso ineficiente de algunos recursos. Esta situación —entre otras— se fue plasmando en un escenario donde confluían:

- una cosmovisión tradicional de la evaluación como sistema de premios y castigos administrado mediante alguna forma de control (por ejemplo, la acreditación de la universidad);
- la carencia de estudios bibliográficos sobre el desfase existente entre las necesidades y los alcances funcionales de los organismos de CyT, las universidades y las políticas públicas para el desarrollo respecto de los nuevos contextos económicos, productivo, social y político; y
- en otros casos y países, la ausencia total de implementación de políticas públicas de estímulo mediante financiamiento y guías marco.

Todo esto derivó en dificultades para la aplicación de procesos de evaluación como instrumentos para la mejora continua de las instituciones.

Martínez Nogueira (2000b) señala que, a fin de zanjar las discrepancias entre los actores con respecto a la conceptualización y la percepción del contexto, los instrumentos de evaluación deben considerar las relaciones, las demandas y las articulaciones de las instituciones con su entorno. Esto implica llevar adelante esfuerzos de gestión y analíticos para investigar los mecanismos de interacción de las instituciones que inciden en el desarrollo científico y tecnológico de sus países, especialmente en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo como los latinoamericanos. La evaluación, además, debe observar aspectos demográficos, culturales, políticos y de gestión, infraestructura y planificación, entre otros.

Los organismos de CyT en sus diversos campos disciplinarios, junto con las instituciones de educación superior, sus carreras e institutos de investigación, generan intercambios para la producción de conocimiento que es transferido a la sociedad. Visualizar la articulación de las instituciones científico tecnológicas con el medio a través de la evaluación permite indagar el impacto de los lineamientos políticos gubernamentales en materia de desarrollo y adoptar decisiones tendientes a la optimización del uso de los recursos disponibles mediante la evitación de la superposición de funciones, la renovación o ampliación de la infraestructura que se estime necesaria, la minimización del desperdicio y la asignación eficiente de los recursos humanos y financieros.

Un enfoque sistémico de la evaluación para la calidad y el fortalecimiento institucional constituye un recorte analítico. Exige indagar entre los actores del conglomerado de instituciones que hacen CyT (incluida la función de I+D de las universidades) las cuestiones valorativas y de gestión que inciden en la identificación de los avances y las vacancias en

relación con las demandas de la sociedad. Asimismo, requiere reconocer el estado de situación posterior a los procedimientos evaluativos implementados en cada institución en el marco de los nuevos mecanismos y espacios de producción de conocimiento (Gibbons et al., 1997). Esto comporta: diagnosticar los componentes de un sistema en función de escenarios económicos, tecnológicos, políticos y sociales en constante cambio; adecuar las capacidades de cada institución respetando su soberanía; y propiciar una constante comunicación intra y extra organizacional que involucre toma de decisiones institucionales de la mano de políticas públicas. Fortalecer las capacidades en materia de recursos humanos, infraestructura y administración, entre otras áreas, conlleva barrer con el mito de la evaluación como instancia de control para concebirla como una oportunidad de superación de obstáculos y aprovechamiento de esfuerzos y capacidades.

En síntesis, de lo expuesto hasta aquí surge que la literatura sobre evaluación de instituciones de CyT es escasa. La mayoría de los autores aborda los conceptos de calidad, mejora y fortalecimiento que deviene de la evaluación haciendo foco en los procesos de acreditación de las universidades debido a que la cultura de evaluación estuvo tradicionalmente más presente en ese ámbito. Aun así, estos abordajes brindan acuerdos conceptuales reflexivos, por una parte, con respecto a la relevancia de la implementación de los procesos de evaluación y, por otra, en relación con la importancia de pensar a las instituciones de CyT como un componente clave del sistema de desarrollo de un país como espacios de producción y transferencia de conocimiento, formación de recursos humanos y vinculación con el entorno.

2.2 Antecedentes de evaluación en los organismos de CyT y universidades argentinas

En la Argentina, las políticas científicas involucran dos grupos de instituciones principales: los organismos nacionales de CyT y las universidades. Se entiende por organismos de CyT a “todos aquellos organismos del estado nacional con incumbencias o influencias en el desarrollo y uso de las actividades del sector” (ECYT-AR, 2015). Respecto de estas instituciones, el *Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: Argentina Innovadora 2020* (2011), elaborado por el ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), sintetiza los lineamientos de la política científica y tecnológica del país inscriptos en la ya referida Ley 25.467.

El documento señala que las transformaciones institucionales requieren un sustento cualitativo y cuantitativo elaborado mediante sistemas de información e indicadores de

eficacia, eficiencia y pertinencia. Esto significa que la evaluación institucional excede ampliamente una rendición de cuentas, o al análisis del nivel de respuesta a las demandas de sectores productivos que requieren de conocimiento orientado alcanzado por los institutos de CyT y los laboratorios. La evaluación, en rigor, busca ser un instrumento para la planificación estratégica de un país, entendiendo que el conocimiento, la divulgación, la transferencia y la innovación son un valor estratégico para el desarrollo integral de todos los sectores sociales. Como fue dicho en la introducción, la importancia creciente de la evaluación como orientadora de políticas e instrumento de gestión está ligado a la capacidad social de instalar una cultura de mejora y eficiencia (Albornoz, 2008). Si bien esta comprensión puede ser aún incipiente, va instaurándose progresivamente sobre la base de una articulación recíproca de lógicas para el desarrollo de los diversos actores; es decir, aunque esos actores tienen intereses, necesidades y prioridades diferentes, las metas perseguidas ofrecen un beneficio plural.

Entre los instrumentos de gestión de las políticas y los planes en CyT, cabe destacar el financiamiento de la actividad científica y tecnológica. Una primera distinción posible es entre las fuentes de financiamiento propio que emplean las universidades y las que pone a disposición el Estado desde la Administración Central. En el primer caso, el financiamiento de proyectos y programas de investigación proviene de las secretarías de CyT de las universidades. En el segundo caso, las entidades intervinientes son numerosas: la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU); el MECCyT a través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA); el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT); la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); el ex MinCyT, fundamentalmente a través de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT), y de los Proyectos de Investigación Plurianuales (PIP) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Asimismo, en relación con la gestión de las actividades de transferencia, la Argentina cuenta con: la Ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica; el Área de Transferencia de Tecnología constituida en el CONICET; los instrumentos de financiamiento del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), ambos dependientes de la ANPCyT; y algunas experiencias de incubadoras de empresas gestionadas por universidades. En el marco de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195 sancionada y promulgada en 1993), la Ley 24.521 de Educación Superior (LES) y el Decreto 499 (ambos de 1995)

institucionalizaron la política de evaluación y acreditación de la calidad universitaria incorporándolas a la agenda de las políticas públicas. La instrumentación de la evaluación se organizó como un proceso de acreditación que prevé y supone el diálogo entre el Estado y las instituciones universitarias a través de sus actores organizados: el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN, creado en 1985, que reúne a las universidades nacionales, los institutos universitarios y las universidades provinciales reconocidas por el Estado nacional); el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP, que representa a las instituciones universitarias de enseñanza privada y coordina su labor con los órganos competentes del MECCyT y los Consejos de Rectores de las universidades estatales y provinciales); los Consejos de Decanos. De este modo, se promueve la construcción de consensos y la legitimación (Araujo, 2007).

La LES creó la CONEAU en 1996. Sus objetivos son: la evaluación externa de las instituciones universitarias; la acreditación de las carreras de posgrado y las carreras de grado reguladas; y la emisión de recomendaciones sobre proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y acerca de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de establecimientos universitarios privados. La CONEAU se desempeña como órgano evaluador externo para el aseguramiento de la calidad. De este modo, el Estado asume una función reguladora de la educación superior mediante prácticas de evaluación de eficiencia exigiendo rendir cuentas de sus acciones y resultados a las universidades públicas y privadas. Desde este enfoque, la calidad se define en relación con un proceso de mejora continua entendido como objetivo permanente de las organizaciones que gozan de autonomía en sus planes.

Marquis (2014) recorre las iniciativas de evaluación universitaria desarrolladas en la Argentina durante la década de 1990 y reflexiona sobre el impacto del proceso de evaluación de la CONEAU, sus logros y oportunidades de mejora. Con este fin, el autor analiza los informes de evaluación externa (elaborados por pares) de universidades que repitieron evaluaciones externas. Desde la perspectiva de Marquis, las evaluaciones han contribuido a la mejora de la calidad institucional, siendo clave los esfuerzos de las mismas universidades y sus comunidades académicas. El autor define la evaluación institucional como el instrumento público para “iluminar recorridos”; asimismo, plantea un esquema de gestión estratégica en cuatro dimensiones principales que implican una autorrevisión constante: i) quiénes somos (identidad); ii) dónde estamos (evaluación); iii) a dónde queremos ir (líneas estratégicas y objetivos); iv) cómo llegar allí (planes, proyectos, situación operativa, seguimiento y

financiamiento). Cabe agregar que, desde el enfoque del PEI, podría agregarse que esas dimensiones no solo colaboran con la autoevaluación sino también con la evaluación externa.

Con la creación del MinCyT en 2007, la planificación y la articulación del SNCTI con las universidades se han planteado como desafíos prioritarios. Desde la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica (SACT), dependiente hoy del MECCyT, se regularizó el funcionamiento del Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT), donde tienen asiento los organismos nacionales de CyT, el CIN y el CRUP. Todas estas políticas de CyT respetan la autonomía universitaria. Los cambios son procesos planificados con metas incrementales. Si bien esos procesos impulsan una modificación de las culturas universitarias tradicionales a la hora de que sus autoridades y grupos profesional establezcan la agenda de actividades, la I+D, la extensión y la transferencia fueron alentadas desde una concepción que revaloriza esas funciones ante la sociedad y sus constantes y variables necesidades (Castro Spila, 2003).

El instrumento PEI tiene como objetivo retroalimentar las políticas de CyT. Durante su aplicación, las instituciones participantes reciben apoyo técnico y financiero. Como se consignó en el Capítulo 1, el Programa está dirigido a dos tipos de instituciones: los organismos nacionales de CyT y las universidades. Respecto de los organismos, el PEI trabaja con un enfoque conjunto de los procesos de gestión (organizacional, económica, de la actividad científico tecnológica y de innovación) y sus resultados. En el caso de las universidades, el Programa aborda la función de I+D.

Cabe consignar que no existe superposición de funciones y acciones entre el PEI y la CONEAU, ya que esta busca asegurar la calidad de las universidades en términos de: a) inspección, dado que se expide respecto de la viabilidad y pertinencia de la creación de una institución pública (nacional o provincial) o privada, y su funcionamiento; b) garantía, acreditando de manera continua carreras de grado y de posgrado que revistan importancia social según el interés que el CIN y la sociedad señalen a través del MECCyT; y c) mejora, mediante evaluaciones externas periódicas (cada seis años) de todas las universidades, llevadas adelante como parte de un proceso de evaluación institucional para la mejora de calidad, que supone la autoevaluación previa de la institución sobre la base de su misión y propósitos (De Vincenzi, 2013). Para Martínez Porta et al. (2014), la CONEAU enfrentó en la Argentina el desafío de instalar la cultura de la evaluación institucional en las universidades, no solo como ejercicio de autoevaluación sino incorporando también una mirada externa de evaluadores pares.

Así, en el marco de la Ley 25.467, el PEI se aplica también a las universidades que se adhieren voluntariamente en pos de una mejora y fortalecimiento institucional. La tarea resulta relevante porque esas casas de estudios realizan un aporte sustantivo al SNCTI mediante la formación de investigadores y otros recursos humanos altamente calificados. Esta labor de formación y producción en materia de I+D es llevada adelante por las universidades a través de programas de becas, líneas de investigación y el trabajo de sus institutos de I+D, algunos de los cuales mantienen una doble y hasta triple dependencia con otros organismos de CyT como, por ejemplo, el CONICET, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros. La evaluación de la función de I+D de las universidades en su articulación con otras instituciones y el entorno productivo y social (regional, nacional e internacional) permite una planificación que profundice las acciones de acreditación de carreras de grado y de posgrado de la CONEAU en función de las políticas públicas para el mejoramiento.

La exposición desarrollada hasta aquí muestra la existencia de diversos trabajos sobre la utilidad de la evaluación para la mejora continua de las instituciones de CyT y su producción (artículos científicos, tesis, informes técnicos, etc.). Sin embargo, pocos se detienen en los impactos que los procesos de evaluación pueden tener en el mediano y largo plazo. Así, los estudios que den cuenta de la importancia de la evaluación institucional en el marco de un enfoque sistémico del sector de CyT constituyen aún una de asignatura pendiente.

Capítulo 3. El proceso de evaluación institucional

Este capítulo presenta las principales características del proceso de evaluación institucional y los actores intervinientes en el caso de la ANLIS.

3.1. Introducción de la práctica de la evaluación institucional en el SNCTI

La noción de Sistema Nacional de Innovación (SNI) surgió durante la década de 1990 como un modelo interactivo de creación y uso del conocimiento en el cual participan los agentes relacionados con la producción y el desarrollo tecnológico (Rincón Castillo (2004). La Argentina adoptó por entonces ese modelo, lo que produjo una gran transformación y reorientación de las políticas de CyT e innovación productiva (Albornoz, 2008).

Durante la segunda mitad de los años 90, ya existían en la Argentina antecedentes de evaluación de organismos de CyT, proceso que comenzó con la promulgación del Decreto 1273/96 (que creó el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC) en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y el Decreto 1274/96 (que dispuso la evaluación institucional independiente y periódica de los organismos responsables de la promoción de la CyT). De este modo, se establecieron nuevas instancias de coordinación, modificaciones en la estructura y el funcionamiento de la entonces Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT), y la necesidad de llevar a cabo evaluaciones periódicas de los organismos de CyT del sector público nacional.

En el Plan Nacional Plurianual de Ciencia, Tecnología e Innovación 1998-2000, la SECyT incorporó estas indicaciones. Delineó las políticas a desarrollar para evaluar los organismos de CyT, afirmando la necesidad de que estos elaborasen sus propios planes estratégicos. Por otro lado, la Secretaría determinó que los organismos debían someterse a evaluaciones externas que permitieran establecer la correspondencia entre sus misiones y funciones, los resultados alcanzados y la eficiencia de sus logros en función de su desempeño. En este marco, se llevaron adelante las evaluaciones de tres de los doce organismos nacionales de CyT según el siguiente orden y detalle.

- **Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR).** La evaluación comenzó hacia fines del año 1998. Los evaluadores externos que participaron fueron el Dr. M. J. Berry

(Canadá), el Prof. R. W. R. Rutland (Australia) y el Prof. R. C. Villas-Boas (Brasil). La evaluación dio lugar a la publicación del documento “Ciencia y Tecnología para la Minería Argentina”.

- **Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).** El proceso de evaluación se realizó durante 1999 con la participación del Dr. Ken Guy (Reino Unido), los ingenieros Adam Holbrook y George Teathre (ambos de Canadá), y el Dr. James Rudd (Estados Unidos) como evaluadores externos. El proceso quedó registrado con la publicación de “Evaluación Externa del Instituto Nacional de Tecnología Industrial”.
- **Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).** La evaluación externa se llevó a cabo entre 1999 y 2004. Los pares evaluadores participantes fueron el Dr. Klaus Bodemer (Alemania), el Dr. Gerardo Habisch (Argentina), el Ing. Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque (Brasil) y la Dra. Josefina Castellví y Piulachs (España).

Si bien —como quedó indicado— se previó legalmente que todos los organismos del SNCTI fueran evaluados durante la ejecución del Plan, esta aspiración no logró alcanzarse. Es posible que el fantasma de evaluación como instrumento de medición y control no favoreciera el cumplimiento de la norma.

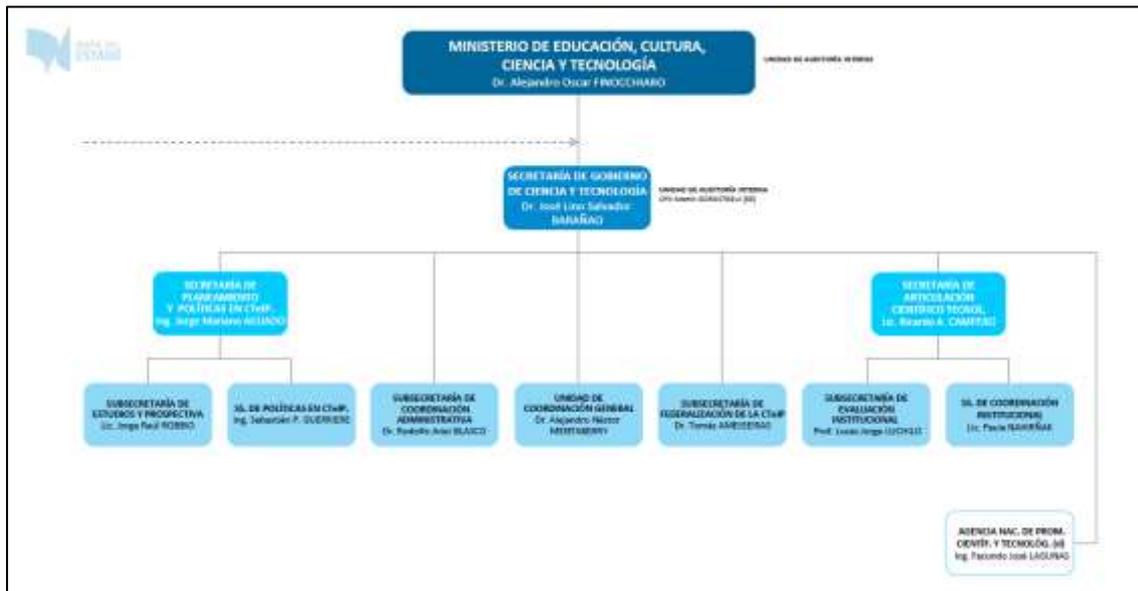
La ya citada Ley 25.467, promulgada el 20 de septiembre del 2001, dio nuevo impulso a la evaluación, ya que otorgó la potestad de realizarla a la SECyT facultándola en su artículo 9 para diseñar e implementar políticas y prácticas de evaluación de los organismos nacionales de CyT. Asimismo, la ley comprometió a esos organismos a colaborar en el proceso y a aceptar las evaluaciones institucionales que se llevaran a cabo (artículo 18, inciso d).

El Programa de Evaluación Institucional de los Organismos de Ciencia y Tecnología (PEI-OCT) fue creado en 2004 con el objetivo central de promover y facilitar la evaluación institucional de dichos organismos, procurando su mejoramiento y adecuación al planeamiento estratégico del sector científico tecnológico. Originalmente, el PEI-OCT dependió de la Dirección Nacional de Planeamiento y Evaluación perteneciente a la SECyT. Cabe consignar que la Secretaría funcionó bajo la órbita del Ministerio de Cultura y Educación durante todo el gobierno del Dr. Néstor Kirchner (2003–2007) y que fue transferida al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT) creado por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner cuando asumió la presidencia de la Nación en diciembre de 2007.

La misión asignada al MinCyT fue orientar la ciencia, la tecnología y la innovación al fortalecimiento de un nuevo modelo productivo que generase mayor inclusión social y mejorase la competitividad de la economía argentina. Este objetivo general comprendía contribuir al fortalecimiento del SNCTI. Por esta razón, el Ministerio asumió —entre otras— funciones de coordinación y articulación entre los organismos que integran el Sistema. Ya durante la gestión presidencial del Ing. Mauricio Macri, según lo dispusieron los Decretos 801/18 y 802/18 del 5 de septiembre de 2018 y en el marco de un reordenamiento de la Administración Pública Nacional, el MinCyT se fusionó con el Ministerio de Educación para la creación del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT). Desde entonces, la estructura del MinCyT devino en la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva dependiente del MECCyT, tal como se informa en la página web de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación (2019).

La actual Secretaría, a su vez, cuenta con dos secretarías: una de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; y otra de Articulación Científica Tecnológica. De esta última dependen dos Subsecretarías: la de Coordinación Institucional; y la de Evaluación Institucional, encargada de la aplicación y el diseño de los procedimientos y mecanismos de evaluación de los organismos de CyT.

Figura Nro. 1 Organigrama Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.



Fuente: Página web de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación (2019)

La Subsecretaría de Evaluación Institucional tiene bajo su órbita dos direcciones, estrechamente relacionadas entre sí y con la aplicación de políticas de evaluación: la Dirección Nacional de Programas y Proyectos; y la Dirección Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales. Esta última asiste a la Subsecretaría de Evaluación Institucional en los procesos de evaluación de las instituciones del SNCTI.

Las principales responsabilidades de la Dirección Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales son conducir la realización de la evaluación de los organismos del Sistema, y velar por la elaboración y la implementación de los planes de mejoramiento institucional basados en esa evaluación. Las actividades de evaluación —como las que se instrumentan a través del PEI— buscan contribuir a la consolidación y el mejoramiento de las instituciones integrantes del CICYT, instancia creada por los artículos 14 y 15 de la Ley 24.467 como un espacio de vinculación y articulación de los organismos nacionales de CyT orientado al diseño de políticas para el sector. Conviene señalar que el PEI- OCT trabaja como PEI desde 2007, ya que a partir de entonces pueden ingresar al Programa tanto los organismos de CyT como las universidades de gestión pública o privada a fin de evaluar su función de I+D.

Los primeros organismos que firmaron convenios con la SECyT para sumarse al PEI-OCT fueron el Instituto Nacional del Agua (INA) y la Administración Nacional de Institutos y Laboratorios de Salud (ANLIS) en el año 2005.

3.2. El PEI: una evaluación dinámica

El objetivo central del PEI es propiciar en las instituciones de CyT la instalación de la evaluación permanente y el mejoramiento continuo como prácticas sostenidas, así como el alineamiento de esas instituciones con el planeamiento estratégico del SNCTI argentino. Desde una perspectiva científico técnica, la evaluación institucional se convierte en un elemento de gran importancia para la mejora continua de las instituciones públicas, ya que permite identificar problemas e indagar posibles soluciones (Escudero Escorza, 1989). Si bien los actores del SNCTI están habituados a ser evaluados por sus méritos, puntajes y demás, el PEI propone un proceso diferente, ya que instala a la institución misma como objeto de la evaluación. A los fines de la investigación presentada en esta tesis y como un aporte conceptual original, se denomina a esa clase de proceso impulsado por el PEI como una evaluación dinámica, porque no termina con la ejecución del PMI sino con la instalación de la idea de mejora institucional continua. La evaluación dinámica es una actividad institucional de reflexión robustecida por una mirada externa. Permite ir más allá de las debilidades y fortalezas encontradas, poniendo un horizonte de mejora o fortalecimiento institucional y que se retroalimenta con la introspección, valoración y prospección de su mirada.

Toda evaluación se lleva a cabo mediante procedimientos de recolección, análisis e interpretación de información, y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos. La finalidad del proceso es emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades y los resultados (presumibles o concretados) de las intervenciones sociales para formular recomendaciones que permita adoptar decisiones tendientes a mejorar la acción (Nirenberg, 2008). Al respecto, el PEI ha desarrollado diversas guías específicas para la implementación de las tres etapas previstas por el instrumento (autoevaluación, evaluación externa, y elaboración y ejecución del PMI). Con el transcurso del tiempo, las guías originales fueron perfeccionadas; al momento de la escritura de la presente tesis, el Programa tiene vigentes tres guías, una por cada etapa y dirigida a sus responsables específicos. Asimismo, desde la incorporación de las universidades de gestión pública o privada como destinatarias

del PEI, se desarrollaron también otras tantas guías análogas que atienden a las particularidades de esas instituciones y su función de I+D.

Todo el proceso de evaluación institucional se inicia con la firma del Acta de Compromiso entre la institución que será evaluada y la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica (SACT), dependiente hoy del MECCyT. A partir de ese momento, el PEI brinda asistencia técnica y apoyo económico a la institución participante durante todo el proceso. Además, financia el PMI conjuntamente con la institución evaluada. El PEI se encuentra actualmente dentro del Programa de Innovación Tecnológica (PIT) V, cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Capítulo IV explica en detalle las características y el funcionamiento de los PIT.

Para el seguimiento y control de la calidad del proceso de evaluación y mejora institucional, el PEI cuenta con un Consejo Asesor. Este brinda apoyo a la Subsecretaría de Evaluación Institucional en lo relacionado con las mencionadas guías y su metodología, la definición de los perfiles y la selección de los evaluadores externos, y la evaluación de los documentos resultantes de cada etapa del proceso. Los integrantes del Consejo Asesor del PEI son reemplazados cada tres años, renovándose por tercios anualmente durante el mes de julio. Sus seis miembros son expertos en evaluación y gestión institucional en el ámbito de CyT y en gerenciamiento de entidades complejas. Los miembros del Consejo Asesor al mes de marzo de 2019 son la Dra. en Ciencia y Cultura Carina Gabriela Cortassa, la Dra. en Biología Humana Vanesa M Gottifredi, la Dra. en Ingeniería Irma Mercante, el Dr. en Historia Eduardo José Míguez, el Dr. en Ingeniería Química Enrique Marcelo Valles y la Dra. en Tecnología Química Cristina Susana Zalazar. Fueron sus predecesores el Dr. Tomás Buch, el Dr. Alfredo Calvelo, el Lic. Juan Carlos Del Bello, el Dr. Ángel Ginestar Bohigues, el Dr. Mario Alberto Juan Mariscotti, la Dra. María Antonia Ruth Sautu, el Dr. Alberto Pignotti, el Lic. Roberto Martínez Nogueira, el Dr. Roberto Bocchetto, el Dr. Eduardo Hernán Charreau, la Dra. Catalina Haydeé Wainerman, el Dr. Roberto Omar Cirimello, el Dr. Roberto Bisang, el Ing. Andrés Alberto Dmitruk, el Mg. Carlos Marquis, el Dr. Miguel Ángel Blesa, el Dr. Ricardo Bertoldo Kratje, la Dra. Ana María García de Fanelli, el Dr. Roberto J. J. Williams, el Dr. Hugo Ricardo Mario Sirkin, el Dr. Daniel Eduardo Gómez y la Dra. Silvia Carolina Scotto.

A continuación, se describen los objetivos y procedimientos específicos implementados en cada etapa prevista por el instrumento PEI.

3.2.1. Primera etapa: autoevaluación

La autoevaluación es un proceso de reflexión sobre su tarea y de participación ordenada llevado adelante por los actores relevantes de la institución. Demanda un trabajo introspectivo, sistémico y diagnóstico sobre el desempeño institucional, su entorno actual y el proyectado. La autoevaluación permite identificar fortalezas y debilidades, y formular la primera propuesta de líneas para el mejoramiento a corto y mediano plazo. Como primera etapa del proceso, la autoevaluación

“configura el momento en que la institución se propone constatar la vigencia y grado de cumplimiento de su misión y objetivos, considerar sus procesos de gestión organizacional y económica y analizar su actividad científico tecnológica, valorar los desempeños y resultados y abrir un espacio para el diseño de acciones de mejoramiento a la luz de la información producida”

Guías e Instrumentos (2010: 10).

Propuesta por el PEI como práctica, la autoevaluación promueve la instalación de una cultura de reflexión tendiente a la mejora continua. Como señala Mokate (2003), la evaluación más idónea incluye procesos participativos, que se inician con la tarea y constituyen una herramienta imprescindible para recabar información sobre fortalezas y debilidades de la institución. La autoevaluación impulsa la identificación de los recursos, las capacidades y las habilidades institucionales disponibles para abordar problemas y desafíos en un momento determinado.

Con este fin, se implementan diversas herramientas, incluyendo la sistematización de la información relevante, el análisis de registros y documentos, y entrevistas con actores clave. Para esto, el PEI propone dimensiones específicas. Si bien en la actualidad se amplió su número, la evaluación institucional de la ANLIS comprendió las siguientes dimensiones: misión y objetivos institucionales; gestión organizacional; gestión económica; actividad científico tecnológica; y resultados. Cada dimensión es trabajada siempre desde los tres abordajes que se proponen a la autoevaluación: evaluación diagnóstica; evaluación valorativa; y evaluación prospectiva (Cuadro N° 2).

Cuadro Nro. 2. Dimensiones a evaluar

Tipo de evaluación	Dimensiones a evaluar				
	Misión y objetivos	Gestión organizacional	Gestión económica	Actividad científico tecnológica	Resultados
Diagnóstica					
Valorativa					
Prospectiva					

Fuente: Guía para la Autoevaluación de las Instituciones de Ciencia y Tecnología. Año 2010

La evaluación diagnóstica supone la recopilación de datos y su sistematización. Obtiene información cualitativa y cuantitativa relativa a los objetivos de la institución, sus actividades, insumos, procesos y resultados. La evaluación valorativa, como su nombre lo indica, sopesa la evaluación diagnóstica en términos de fortalezas y debilidades de acuerdo con criterios de evaluación establecidos por el PEI y la institución evaluada, y a la luz de los objetivos de esta última. Por fin, la evaluación prospectiva ofrece una mirada a futuro fundada en los hallazgos del diagnóstico y su valoración, y delinea cursos de acción a tener en cuenta en la elaboración del PMI. Completa el proceso de evaluación con una propuesta de lineamientos y acciones tendientes a revertir los déficits encontrados, explotar las oportunidades detectadas y fortalecer a la institución en su misión, función y desempeño.

Para llevar a cabo la tarea, las instituciones conforman una Comisión de Autoevaluación, responsable de coordinar la actividad en todas sus instancias y de promover la participación de los actores institucionales, facilitando el flujo de la información relevante y haciéndola accesible para todos. Por su parte, el equipo técnico del PEI brinda asistencia especializada a la institución y su Comisión de Autoevaluación, capacitándolas y acompañándolas en los procedimientos de ejecución técnica y financiera del Programa.

El proceso de autoevaluación culmina con la elaboración de un informe por parte de los actores institucionales. El Informe de Autoevaluación constituye uno de los principales insumos de la siguiente etapa del proceso: la evaluación externa.

3.2.2. Segunda etapa: evaluación externa

La evaluación externa busca una mirada experta independiente, analítica y valorativa sobre la institución. Para la evaluación externa, el PEI convoca a miembros destacados de la comunidad científica y tecnológica, nacional e internacional, de reconocida trayectoria en las áreas de I+D en que trabaje la institución evaluada, así como a especialistas en gestión institucional, para que conformen un Comité de Evaluación Externa *ad hoc*.

La selección de los evaluadores externos comienza con la elaboración por parte del PEI de una lista de especialistas en las temáticas de investigación de la institución a evaluar; la propuesta incluye siempre expertos internacionales, además de los que trabajen en la Argentina. Esto es así porque —de acuerdo con las reglamentaciones operativas del BID en relación con el PEI— cada Comité de Evaluación Externa debe integrar al menos dos expertos internacionales y tres o más nacionales (el número de integrantes de los Comités depende de la envergadura de la institución a evaluar).

Ese primer listado de expertos es elevado al Consejo Asesor de la Subsecretaría de Evaluación Institucional. Este evalúa la propuesta y recomienda su aceptación y/o ampliación. Completada esta etapa, el PEI presenta la lista aprobada o reformulada a la institución y, de no existir conflicto de intereses, se invita a los expertos seleccionados a participar de la evaluación externa. Uno de esos evaluadores convocados es designado por el PEI para, además, coordinar las tareas del Comité de Evaluación Externa. El Programa financia los honorarios, gastos de traslado y viáticos de los evaluadores externos con fondos provenientes del Convenio de Ejecución de la Evaluación Externa y Elaboración del PMI que —después del Acta de Compromiso ya referida— es el segundo acuerdo que la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica y la institución evaluada suscriben.

Como se mencionó más arriba, los evaluadores externos cuentan también con una guía elaborada específicamente por el PEI para que puedan realizar su tarea. Además de explicar las características del Programa, sus objetivos y metodología, informa a los integrantes del Comité de Evaluación Externa cuáles son las dimensiones bajo análisis, así como las variables y los indicadores a considerar. La guía de evaluación externa muestra parte de la esencia del instrumento PEI: la búsqueda de aportes constructivos al fortalecimiento institucional dejando de lado cualquier sesgo que remita a la noción de sanción o a la comparación con otros organismos de CyT.

La evaluación externa —que ofrece también una mirada diagnóstica, valorativa y prospectiva sobre la institución— se desarrolla en tres etapas: i) análisis del Informe de Autoevaluación, el plan estratégico de la institución (cuando ha sido elaborado) y demás documentos institucionales pertinentes; ii) visita institucional; y iii) elaboración del Informe de Evaluación Externa.

La primera etapa se desarrolla de manera virtual, aproximadamente con un mes de anticipación al encuentro del Comité en pleno para iniciar la visita institucional. La segunda etapa permite a los evaluadores externos una apreciación *in situ* de la institución, mantener reuniones con funcionarios y actores relevantes, intercambiar con ellos opiniones, detectar consensos sobre fortalezas y debilidades halladas durante la autoevaluación, y conversar sobre las correspondientes propuestas de mejora. Por lo general, esta segunda etapa se desarrolla en el transcurso de unas cinco jornadas consecutivas: una destinada a la presentación del PEI y la institución motivo de la evaluación; dos dedicadas a la visita institucional; una para la elaboración por parte del Comité de una evaluación preliminar de lo relevado hasta ese momento; y una jornada final para presentar las apreciaciones preliminares a representantes de la institución, integrantes del Consejo Asesor y el equipo técnico del PEI, el cual acompaña y asiste en todo momento las necesidades del Comité.

Por último, el Informe de Evaluación Externa reúne los consensos alcanzados por el Comité, y aporta sus sugerencias y recomendaciones fundadas para la elaboración del PMI. Dichas sugerencias y recomendaciones pueden coincidir (total o parcialmente) o no con las líneas de mejoramiento consignadas por la institución en su Informe de Autoevaluación, ya que el Comité de Evaluación Externa aporta una valoración independiente de expertos en las disciplinas trabajadas por la institución evaluada.

3.2.2. Tercera etapa: elaboración y ejecución del PMI

Las recomendaciones producidas durante la autoevaluación y la evaluación externa son el punto de partida para la elaboración del PMI. Este contempla objetivos, metas y acciones orientadas hacia la superación de los déficits encontrados y al fortalecimiento de la institución en el desarrollo de sus funciones. Para esta tarea, la institución evaluada cuenta con el apoyo de uno o dos consultores externos según su envergadura, dispersión geográfica y demás características relevantes. Los honorarios, los gastos de traslado y los viáticos correspondientes son cofinanciados por la institución y el PEI.

El PMI es el instrumento mediante el cual la institución define y hace operativas, para un plazo de entre doce y dieciocho meses, las líneas de mejora, los objetivos generales y específicos fijados, las acciones a implementar, los montos de financiamiento requerido y los resultados esperados.

La evaluación institucional impulsada por el Programa, en todos los casos, es sistémica: considera a la institución en relación con su sector específico de pertenencia, su articulación con el SNCTI, la formación de los recursos humanos, los servicios que brinda, y la capacidad de participar e integrarse al planeamiento estratégico del sector de CyT nacional. El PEI, como herramienta de gestión para el mejoramiento continuo de las instituciones del SNCTI, se funda en el trabajo conjunto del Programa y la institución a evaluar en pos de la elaboración y la ejecución de un PMI.

Es preciso señalar que la mayoría de los instrumentos de financiamiento para las instituciones de CyT promueven la competencia, sea a escala individual entre científicos y tecnólogos o entre proyectos. Como consecuencia de ese mecanismo, los más consolidados salen beneficiados y, de este modo, se produce el “efecto Mateo”, una imagen que el sociólogo Robert Merton (1968) toma de la cita del evangelista en su parábola de los talentos: “... al que más tiene más se le dará y, al que menos tiene se le quitará para dárselo al que más tiene...” (Mt, Cap. 25. Vers. 14-30). O sea, nada tan exitoso como el éxito. Según Merton, los investigadores y científicos eminentes consiguen mayor popularidad que los menos conocidos gracias a la publicidad de sus trabajos y a la obtención de subsidios. Por el contrario, el PEI no atiende las demandas de investigadores o de grupos de investigación sino a las necesidades de las instituciones donde muchos de ellos se desempeñan: el Programa aporta al fortalecimiento de las instituciones que tienen la voluntad de mejorar, con frecuencia, en forma complementaria con otras fuentes de financiamiento como, por ejemplo, las que la ANPCyT brinda.

3.3. Otras formas de evaluación de organismos de CyT

El proceso de evaluación de la ANLIS comenzó a gestarse en 2005 con la firma del Acta de Compromiso entre la Administración y la SECyT (responsable por entonces del PEI-OCT) para llevar adelante la evaluación del organismo. En aquella fecha, además de los ya mencionados organismos de CyT evaluados durante los últimos años de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI (el SEGEMAR, el INTI y el CONICET), algunas instituciones

científico tecnológicas ya habían definido planes estratégicos que contemplaban la evaluación y el planeamiento como herramientas de gestión vinculadas al diseño, la implementación y el seguimiento de los objetivos institucionales y las acciones estratégicas de desarrollo, entre ellas, el SEGEMAR, el INTA, el INA y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). Sin embargo, para comprender la novedad que el PEI-OCT introducía, es preciso recapitular la experiencia de al menos tres importantes organismos de CyT que contemplan entre sus objetivos fundacionales la evaluación de proyectos, programas, instituciones, estudios, carreras y/o personas a fin de otorgar reconocimientos, premios, castigos, sanciones, etc. en función de los resultados obtenidos. Esos organismos son el CONICET, la CONEAU y la ANPCyT.

Creado en 1958, el CONICET es un organismo dedicado a la promoción de la ciencia y la tecnología en la Argentina, así como a la investigación básica, la transferencia de conocimiento y la difusión de las normas en el campo científico tecnológico. Prácticamente desde sus comienzos, el Consejo incorporó la idea de la evaluación académica como un elemento central para la toma de decisiones en relación con sus asignaciones presupuestarias, ya que el acceso a los fondos que el Estado nacional provee para CyT a través de este organismo exige una evaluación previa de las calificaciones, los trabajos y los proyectos de los científicos que se postulan como destinatarios (Jeppesen et al, 2017). Puede apreciarse entonces que, en este caso, el instrumento de evaluación se asocia a la valoración de los antecedentes, el desempeño y la propuesta de quienes aspiren a esos fondos. A partir del año 2004, el CONICET puso énfasis en las políticas de evaluación incorporando en sus estatutos instrumentos propios de la evaluación académica para el ingreso como investigador y la evaluación del desempeño a lo largo de su carrera. Como señala Marquis (2014), la evaluación de la calidad de los proyectos comienza a ser una práctica permanente del CONICET consistente en una mirada enfocada en los investigadores y sus proyectos de investigación.

Por su parte, la CONEAU es un organismo, creado en 1995 por la Ley 24.521, que comenzó a funcionar en 1996. Esta Comisión tiene entre sus objetivos fundacionales la evaluación institucional entendida como una herramienta capital para asegurar la calidad del sistema universitario de gestión pública y privada, nacional y provincial a través de la implementación de propuestas de mejoramiento en el marco de los objetivos y las funciones de cada casa de estudios. La evaluación de la CONEAU es complementaria de otras evaluaciones. Una característica que debe destacarse es que la Comisión no prevé apoyo financiero para

implementar las mejoras institucionales que el proceso de evaluación llevado adelante diagnostique necesarias.

La ANPCyT, en tanto, promueve proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de la Argentina por medio del financiamiento. Con este fin, evalúa programas, proyectos e individuos. La Agencia fue creada en 1996 durante la gestión del Lic. Juan Carlos del Bello como Secretario de Ciencia y Técnica de la Nación. En cumplimiento de su misión, la ANPCyT realiza convocatorias a proyectos y/o habilita su presentación durante las aperturas de las ventanillas correspondientes. Para otorgar financiamiento, cuenta con cuatro fondos: el FONCyT, el FONARSEC y el FONTAR (los dos primeros —creados antes que la Agencia— y el tercero ya han sido referidos en el Capítulo 2 de esta tesis), y con el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT).

Como puede apreciarse, los tres principales organismos de evaluación del SNCTI, o bien lo hacen tomando como unidad de análisis al investigador o el proyecto, o bien a la institución. En el primer caso, la evaluación se correlaciona con el acceso a financiamiento. En el segundo, de especial interés para esta tesis, no asigna fondos para la ejecución de la mejora. En este contexto, la novedad que introdujo el PEI-OCT en 2004 fue acompañar los resultados del proceso de evaluación procurando el mejoramiento continuo de las instituciones y su adecuación al planeamiento estratégico del sector de CyT brindando financiamiento externo por medio del Programa de Modernización Tecnológica (PMT) III, cuyas características se explican un poco más adelante en el presente capítulo.

3.4. Primeras experiencias del PEI-OCT

Originalmente, el PEI-OCT, siguiendo los lineamientos y las condiciones del BID, ofrecía financiamiento por los siguientes conceptos.

- **Autoevaluación y evaluación externa.** Cubría los honorarios de los evaluadores convocados, los gastos de traslado desde el lugar de origen de los evaluadores, los traslados hacia las sedes de los organismos a evaluar, los viáticos de los evaluadores y del personal técnico del Programa, la realización de talleres, reuniones y otras actividades, y gastos derivados de la evaluación externa.
- **Plan de Mejoramiento Institucional (PMI).** Financiaba las consultorías destinadas a la modernización de la gestión institucional, incluyendo el análisis y la reingeniería de procesos sustantivos de las áreas de apoyo a las actividades de investigación, desarrollo y

aplicación, el fortalecimiento de la comunicación institucional, el análisis, desarrollo y actualización de los sistemas de información, etc. Asimismo, proveía los fondos para el fortalecimiento de los recursos humanos de gestión mediante la capacitación laboral a través de actividades desarrolladas en los mismos organismos, las becas para la actualización y el perfeccionamiento en áreas de gestión (cursos y formación de posgrado en el país), y el equipamiento informático de apoyo a la gestión (*software* y *hardware*). El monto a financiar no podía superar el 40% del costo total del proyecto.

Dada esta oferta, en sus inicios, el PEI-OCT no resultaba suficientemente atractivo ya que el financiamiento del PMI permitía abordar solamente las actividades de gestión del organismo evaluado, aun cuando el proceso de evaluación contemplaba la gestión institucional, la actividad de investigación en CyT, sus fortalezas y debilidades en torno al impacto ambiental de sus actividades, la formación de recursos humanos, los servicios de transferencia, la vinculación con el entorno y la participación institucional en el planeamiento estratégico del sector. De este modo, el proceso de evaluación requería de un importante y abarcador esfuerzo colectivo cuyos resultados en términos de financiamiento quedaban acotados al mejoramiento de la gestión.

Además, el proceso de evaluación institucional contemplaba un plazo de cuatro años, contados desde el comienzo de la autoevaluación hasta la ejecución del PMI y su evaluación por medio del Plan Operativo Anual. La ejecución del PMI se realizaba mediante módulos de financiamiento: con la ejecución y rendición del 80% de un módulo, se daba lugar a la ejecución del siguiente. Este mecanismo, sumado a la aplicación de las normas del BID, requería de personal idóneo y de un mayor seguimiento, generando en algunos casos una complejidad administrativa.

Mientras que los requerimientos de los organismos evaluados dejaban entrever que necesitaban atender dificultades de la vida institucional que excedían a la gestión, una mirada sesgada y la dificultad para superar una concepción sancionatoria o de medición de la evaluación concurren para dar lugar a una verdadera dificultad para que el PEI-OCT cumpliera con su cometido. Sin embargo, a medida que el Programa se desarrollaba, fueron elaborándose análisis sobre sus avances y resultados parciales que permitieron introducir algunos cambios y mejorar su desempeño. En este cuadro, identificaron un conjunto de incentivos que impulsaban a las instituciones a iniciar sus procesos de evaluación tales como disponer de una metodología de evaluación y planeamiento flexible, definir prioridades institucionales, contar con una instancia de reflexión colectiva, fortalecer capacidades para el

desempeño de su función de I+D y lograr una mayor articulación con el sistema de CyT, entre otros.

Con la creación del MinCyT en 2007, la experiencia recogida durante los primeros años de implementación del PEI-OCT se convirtió —mediante la discusión y reflexión del equipo a cargo— en lecciones aprendidas. Se hicieron cambios en el diseño y la operatoria del Programa, al tiempo que se estipularon plazos menores para su ejecución e implementación. La mirada del PEI incorporó la promoción de áreas de vacancias vinculadas al desarrollo regional, y la priorización de líneas de investigación y transferencia. Se ampliaron los rubros financiados para el PMI, incluyendo —entre otros— la modernización de equipamiento científico técnico, las mejoras de infraestructura, edificios y en seguridad e higiene de laboratorios, y la compra de equipamiento para I+D. Además, se contempló la posibilidad de brindar capacitaciones de los recursos humanos diferentes a las admitidas originalmente. Algunos de los cambios introducidos en la forma de operar del Programa se derivaron de recomendaciones del BID surgidas de sus evaluaciones de medio tiempo y de las sucesivas visitas de seguimiento. En suma, la evaluación dinámica del mismo PEI como instrumento permitió que desarrollara mejor su potencial y alentara con más eficacia la adhesión de las instituciones al Programa, fomentando la incorporación voluntaria y no obligatoria. A propósito, cabe consignar que esta modalidad de incorporación se funda en dos razones principales. La primera es que una evaluación impuesta normativamente no resultaba suficiente para asegurar la implementación de procesos de evaluación y mejoramiento institucional del SNCTI. La segunda razón es que, desde su origen, el PEI trabajó con el convencimiento de que la efectividad del proceso de fortalecimiento institucional exige un convencimiento y compromiso genuino de los actores institucionales que deban llevarlo adelante.

Otro cambio significativo en la evolución del PEI-OCT fue la incorporación de las universidades de gestión pública y privada en 2010 a fin de evaluar su función de I+D. La primera universidad nacional que firmó su Acta de Compromiso fue la Universidad Nacional de Cuyo, mientras que entre las de gestión privada fue la Universidad Favaloro. Así, entre 2010 y hasta octubre de 2018, el ahora PEI registró 54 instituciones adheridas: seis organismos de CyT; 16 centros científicos tecnológicos del CONICET; 22 universidades de gestión pública; y diez universidades de gestión privada.

Los cambios que atravesó el PEI demostraron un proceso de transformación y adaptación a las demandas institucionales de trascender los límites de la gestión. Quizás el mayor desafío

del Programa ha sido instalar el concepto de la evaluación no como una medición de resultados sino como un instrumento de mejora de la gestión institucional. La evaluación que el PEI plantea institucionaliza la evaluación como herramienta de gestión cuya finalidad es contribuir al fortalecimiento de los organismos de CyT y las universidades, instalando en la cultura organizacional la búsqueda de la mejora continua.

3.5. Los fondos del BID a través del PEI

Según la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional (2012) durante las décadas de 1960 y 1970, la evaluación se consolidó en América Latina como un área de estudio y se extendió como práctica por iniciativa de organizaciones internacionales. Entre estas últimas, desde principios de la década de 1990, se destaca el fomento de la evaluación por parte de organismos internacionales de crédito como, por ejemplo, el BID y el Banco Mundial.

Creado en 1959 por una asociación de países entre los que se cuenta la Argentina, el BID es en la actualidad la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Con este fin, ofrece préstamos, donaciones y asistencia técnica, así como investigaciones de interés para la región. Mediante préstamos tomados por los países miembro con el Banco, este pone a disposición líneas de crédito para la consecución de proyectos de inversión. En materia de CyT, los créditos tienen como objetivo general aumentar la inversión en investigación, desarrollo e innovación con el fin de mejorar la competitividad y la productividad.

El BID provee los fondos con que el PEI financia los subsidios, es decir, el monto que demanda el proceso de evaluación en contrapartida con la institución beneficiaria. El Banco financia el PMT, entre cuyos objetivos principales se cuentan mejorar la base científico tecnológica, y fomentar las actividades de innovación y tecnología. El PEI recibió el primer financiamiento por medio del PMT III en abril de 2006, un programa con más de diez años de implementación y promoción asistiendo a las instituciones técnica, administrativa y financieramente.

El PMT III fue un crédito de 280 millones de dólares aprobado por el Directorio del BID y conforma el tercer tramo del PMT de la Argentina. Su origen se remonta a principios de los años 2000, cuando se estaba negociando el financiamiento del Plan en su tercer tramo. Por entonces, dos hechos pudieron haber facilitado la inclusión de la evaluación y el

fortalecimiento como una línea de crédito dentro del préstamo: por un lado, que uno de los consultores que conformaba el equipo encargado de la negociación contara con una trayectoria reconocida en materia de evaluación y fortalecimiento pues había implementado la evaluación institucional en las universidades; por otro, que actores del SNCTI diseñaran una mirada más amplia de la evaluación que incluía un salto al mejoramiento. Asimismo, como se ha mencionado ya, la evaluación estaba latente en la agenda de los organismos multinacionales de crédito, los que comenzaban a interesarse también por las capacidades de gestión además de por los indicadores duros. En este cuadro, la existencia de la Ley 25.467 (que fomentaba la evaluación de los organismos de CyT), el accionar de los actores del SNCTI (que habían participado del diseño y la implementación de la política de evaluación institucional en las universidades) y la decisión del BID de financiar estas instancias permitieron que el fortalecimiento institucional formara parte de una línea de crédito en el PMT III.

El PMT III fue seguido por el PIT I (septiembre de 2009), el PIT II (noviembre de 2011), el PIT III (septiembre de 2012) y el PIT IV (junio de 2015). Desde el mes de octubre de 2018, recibe financiamiento del PIT V. El BID —como el Banco Mundial entre otros organismos financieros— satisface sus propios requerimientos de control monitoreando y fiscalizando los presupuestos y los resultados de los programas que financia en relación con la ejecución y la utilización de los recursos, comprobando la efectividad y eficiencia del proceso y los aspectos limitantes y/o ventajosos (BID, 1997).

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en su página web, define el monitoreo como un seguimiento sistemático y periódico de una actividad que pretende determinar si lo inicial coincide con lo programado a fin de detectar obstáculos, deficiencias u otras necesidades durante la ejecución. Asimismo, caracteriza la evaluación como un proceso que procura determinar la eficiencia pertinente de un programa y/o proyecto a la luz de sus objetivos. Para Luna Gutiérrez (2014), el monitoreo y la evaluación no son etapas aisladas sino relacionadas, dado que se retroalimentan con el afán de optimizar la gestión en búsqueda de los resultados previstos al inicio del programa o proyecto que se monitorea. Tomando en consideración estas definiciones, puede afirmarse que el BID no solo monitorea la afectación de los recursos que propone, sino que determina además las pautas de ejecución, y los mecanismos de compra y contratación, al tiempo que realiza la evaluación *ex ante* o *ex post* de la aplicación de estos procedimientos.

Como señala Dahler-Larsen (2007), el monitoreo y la evaluación de políticas públicas no son etapas aisladas; por el contrario, ambas se encuentran interrelacionadas dado que se retroalimentan con el afán de optimizar la gestión en pos de la obtención de los resultados que fueron previstos en el programa o proyecto que se monitorea. A los fines de monitorear el avance de las acciones a las que los préstamos se afectan, el BID realiza al menos dos visitas anuales, durante las cuales recibe la información de la ejecución financiera y cuyos resultados se transcriben en una Ayuda Memoria (BID, 1997). A la fecha, el BID exhibe una amplia trayectoria en lo que respecta al financiamiento de actividades de fortalecimiento del sector de CyT argentino.

3.5. Origen y composición de la ANLIS

La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) remonta sus antecedentes a principios del siglo XX, cuando en 1902 el Dr. Carlos G. Malbrán impulsó la creación del Instituto Nacional de Microbiología y Conservatorio de Vacunas en terrenos que hoy ocupa la ANLIS. El Instituto fue inaugurado en 1916 como Laboratorio de Referencia Nacional de Salud. Con el transcurso de los años, su denominación cambió a Instituto Bacteriológico "Carlos G. Malbrán" en 1941 y, en 1957, a Instituto Nacional de Microbiología "Carlos G. Malbrán". Por sus laboratorios transitaron dos científicos argentinos galardonados con el Premio Nobel en 1947 y 1984 respectivamente: el Prof. Bernardo Houssay, por sus estudios sobre el significado del metabolismo de los hidratos de carbono en relación con el lóbulo anterior de la hipófisis; y el Dr. César Milstein, por sus trabajos sobre inmunología y anticuerpos monoclonales. A pesar de contar con una infraestructura insuficiente, la actual ANLIS mantuvo sus capacidades de crecimiento técnico científico, y de respuesta a las situaciones sanitarias regulares y de emergencias de la Argentina.

El 24 de junio de 1996, mediante Decreto 660, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso que se transfieran bajo la órbita del entonces Instituto Nacional de Microbiología "Dr. Carlos G. Malbrán" al Instituto Nacional de Parasitología (INP) "Dr. Mario Fatała Chaben", el Instituto Nacional de Genética Médica (CENAGEM), el Instituto Nacional de Epidemiología (INE) "Dr. Juan H. Jara", el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas (INEVH) "Julio K. Maiztegui", el Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales (CNIN) y el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Dr. Emilio Coni" (CONI). Asimismo, el 23 de diciembre del mismo año, por Decreto 1.628, el Instituto de Nacional de Microbiología se

convirtió en la ANLIS “Dr. Carlos G. Malbrán”, quedando a su cargo las instituciones radicadas en el predio de la avenida Vélez Sarsfield en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a saber, el Centro Nacional de Control de Calidad de Biológicos (CNCCB), el Centro Nacional de Diagnóstico e Investigación Endemo-Epidemias (CeNDIE), el Centro Nacional de Redes de Laboratorio (CNRL) y el Instituto Nacional de Producción de Biológicos (INPB).

Cuadro Nro. 3. Instituciones transferidas a la actual ANLIS

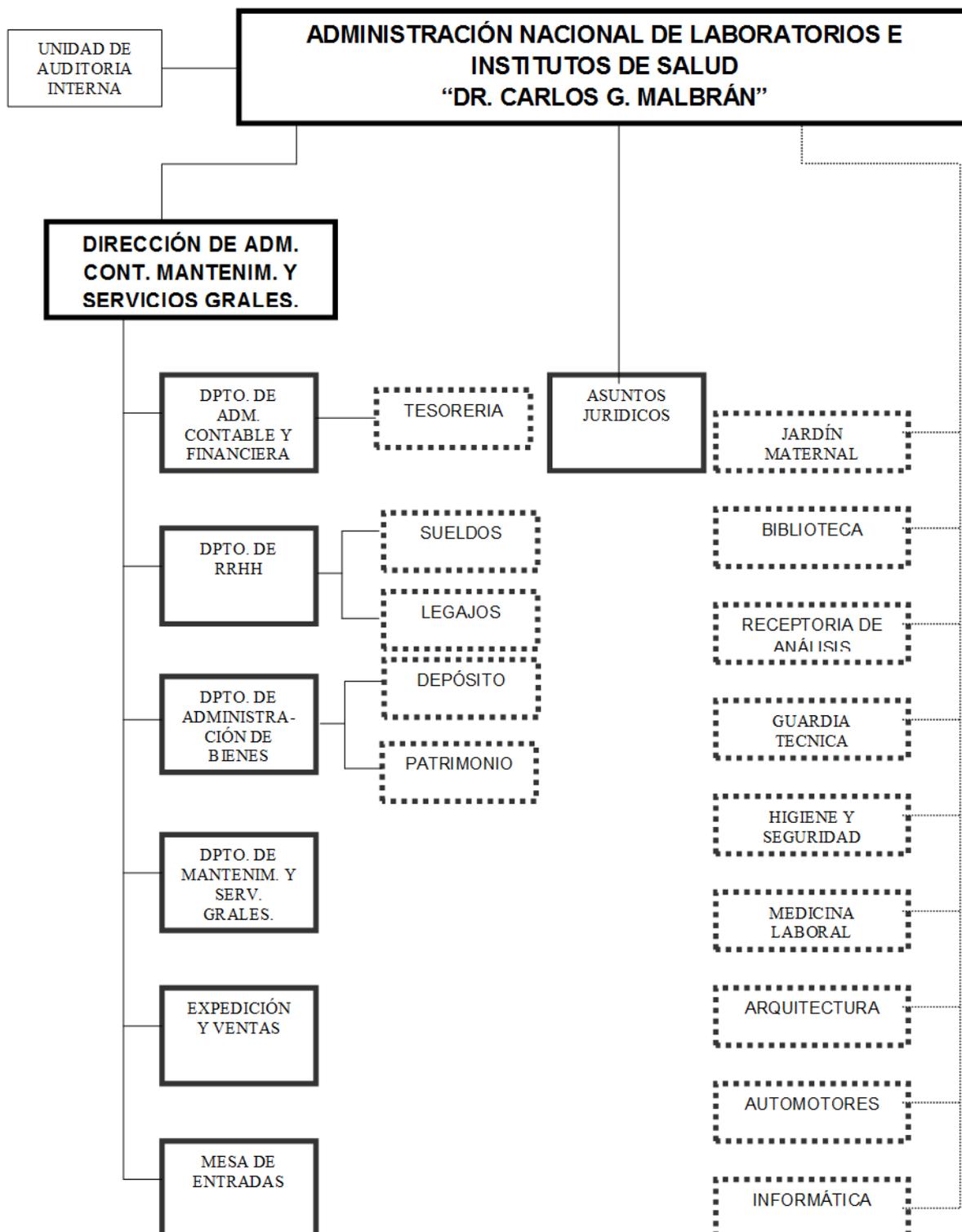
Instituto/centro	Abreviatura	Ubicación Geográfica
Instituto Nacional de Parasitología “Dr. Mario Fatała Chaben”,	INP	Av. Paseo Colón Nro 568, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Instituto Nacional de Genética Médica	CENAGEM	Av. Las Heras Nro 2670, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Instituto Nacional de Epidemiología “Dr. Juan H. Jara”	INE	Ituzaingó Nro 3520. Mar del Plata. Provincia de Buenos Aires.
Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas “Julio K. Maiztegui”	INEVH	Monteagudo Nro. 2510. Pergamino. Provincia de Buenos Aires.
Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales	CNIN	Juramento Nro 251, Provincia de Salta
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Dr. Emilio Coni”	CONI	Blas Parera Nro 2260, Provincia de Santa Fe
Instituto Nacional de Enfermedades Infecciosas	INEI	Av. Vélez Sarfield Nro. 563, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Instituto Nacional de Producción de Biológicos	INPB	Av. Vélez Sarfield Nro. 563, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Centro Nacional de Control de Calidad de Biológicos	CNCCB	Av. Vélez Sarfield Nro. 563, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Centro Nacional de Redes de Laboratorio	CNRL	Av. Vélez Sarfield Nro. 563, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Centro Nacional de Diagnóstico e Investigación Endemo-Epidemias .	CeNDIE	Av. Paseo Colón Nro 568, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: ANLIS (2019).

Con el establecimiento de la ANLIS, se concretó solamente la primera apertura de su estructura, que contemplaba la creación de los centros e institutos, pero nunca se generó la segunda apertura, que debía definir las funciones de los departamentos y servicios de cada organismo. Ambas situaciones generaron un ámbito de conflicto de intereses interinstitucionales agravado por la falta de un Plan Estratégico Institucional.

De acuerdo con el Informe de Autoevaluación de la ANLIS elaborado en diciembre de 2006, su estructura organizacional era la correspondiente a la figura Nro. 1.

Figura Nro. 2: Estructura organizacional de ANLIS al momento de su autoevaluación.



Fuente: Informe de Autoevaluación de la ANLIS (pág. 19).

La ANLIS es hoy un organismo que ejecuta las políticas sanitarias del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación en lo que hace a la prevención, el diagnóstico referencial, la investigación y el tratamiento de enfermedades tox infecciosas, de base genética o nutricional, y no transmisibles. Tiene responsabilidad en la producción y el control de calidad de inmunobiológicos, en la ejecución de programas sanitarios vinculados a su área de incumbencia, en la coordinación de redes de laboratorio del país, en la realización de estudios epidemiológicos, y en la docencia y capacitación de recursos humanos en sus relaciones laborales. Son sus objetivos —entre otros— ofrecer y desarrollar servicios e investigación dirigidos a distintos actores del sector de la salud, fomentar la investigación aplicada y ejecutar políticas sanitarias definidas por el Ministerio. La visión de la ANLIS es fortalecerse como un organismo de referencia en los ámbitos nacional y regional en el área de la Salud Pública en materia sanitaria y científico tecnológica que preste servicios de calidad en diagnóstico, prevención y tratamiento, en la producción de biológicos, en el control de calidad, en docencia e investigación, y en epidemiología.

La Administración tiene su sede en la Av. Vélez Sarsfield 563 de la CABA. Se encarga de combatir enfermedades a escala regional, proveyendo insumos y estudiando posibles soluciones de prevención. Así, por ejemplo, dado que cuando estaba ejecutándose el PMI en 2009 se produjo en la Argentina la emergencia sanitaria provocada por el virus de la influenza A (H1N1), se incluyeron acciones tendientes a la compra de equipamiento necesario para atenderla.

3.6. El proceso de evaluación institucional de la ANLIS

El proceso de evaluación institucional de la ANLIS se inició el 13 de junio de 2006 con la firma del Acta de Compromiso entre la ANLIS y la entonces SECyT. A continuación, se detallan las acciones y los productos de cada etapa del proceso.

3.6.1. Autoevaluación de la ANLIS

La labor comenzó a mediados de 2006 e incluyó tanto a la Administración Central como a los centros e institutos dependientes de ella. A fin de dar cuenta de las particularidades de esas instancias organizacionales, cada una elaboró un documento consensuado que fue presentado

en conjunto con el de la ANLIS. La creación de una Comisión de Autoevaluación permitió que todos los documentos se integraran en un informe consolidado e internamente consistente.

La Comisión de Autoevaluación, integrada por seis profesionales de la ANLIS que se incorporaron voluntariamente, fue coordinada por el Dr. Andrés Ruiz. Entre los primeros obstáculos a salvar, se destacaba el manifiesto descreimiento en la utilidad de la autoevaluación, originado en procesos análogos anteriores que no habían conducido a resultados relevantes. Por este motivo, se hizo un trabajo de instalación de la actividad a fin de que los protagonistas pudieran comprender mayoritariamente que la autoevaluación propuesta en el marco del PEI era diferente y que permitiría efectivamente introducir una mejora institucional. Cabe aclarar que, además de una autoevaluación de la Administración en su conjunto, cada instituto y centro integrante debió elaborar además la suya correspondiente. De acuerdo con el Manual de Operaciones del Programa de Evaluación Institucional, la Comisión de Autoevaluación tuvo como responsabilidades: aprobar el Plan de Autoevaluación; instalar y dirigir el proceso de autoevaluación; revisar la metodología de recolección de datos a utilizar; aprobar el documento final de autoevaluación; y difundir este internamente.

Para poner en práctica la primera etapa del proceso de evaluación institucional, el personal técnico del Programa mantuvo seis reuniones con la Comisión de Autoevaluación. El equipo del PEI presentó a la Comisión una guía —como las mencionadas más arriba al caracterizar la índole dinámica de la evaluación— destinada a facilitar y homogeneizar el proceso. El instrumento contenía preguntas disparadoras para recopilar información diagnóstica y prospectiva. Por otro lado, se conformó una Comisión *ad hoc* integrada por los directivos de cada instituto y centro de la ANLIS.

La autoevaluación exigió recoger y organizar información objetiva y descriptiva sobre la situación del organismo en ese momento, y detallar los juicios de valor elaborados sobre esa base. El relevamiento tomaba en consideración algunas dimensiones clave de análisis, tanto a escala de la Administración como de los centros e institutos que la integran.

La autoevaluación constituyó un esfuerzo importante por parte de los integrantes de la institución. El documento final elaborado plasmó el alto grado de compromiso con que fue llevada a cabo la tarea. A través de su Informe, la Comisión de Autoevaluación sintetizó las fortalezas y debilidades identificadas, y propuso líneas principales de mejora.

El documento consignó como fortalezas centrales de la Administración la integración de las actividades y su gran impacto sanitario, la posibilidad de realizar y coordinar actividades en el campo del conocimiento de la salud optimizando recursos propios, y contar con personal altamente calificado. Asimismo, reconoció entre las debilidades más relevantes la alta dispersión geográfica de los institutos integrantes de la ANLIS, la falta de un plan estratégico común, la articulación deficitaria entre la Dirección de la ANLIS y los institutos, la desprovista gestión estratégica, la ausencia de una demanda orgánica del sector de la Salud hacia la ANLIS, la superposición de actividades y una deficiente ejecución presupuestaria. La complejidad estructural de la ANLIS y la heterogeneidad de su composición, suponían un desafío importante y particular para la mejora institucional, la cual debía atender y respetar las singularidades de cada centro e instituto. Por último, el Informe de Autoevaluación proponía definir y ejecutar un plan sostenido de comunicación y de acceso a la información implementando las herramientas informáticas pertinentes para la comunicación inter e intrainstitucional. Otra recomendación enfatizaba la necesidad de instrumentar mecanismos de interacción para favorecer la adaptabilidad a los cambios organizacionales y la modernización. Si bien el Informe de Autoevaluación contiene una extensa descripción de las actividades de cada instituto, su ejecución presupuestaria, acciones, vinculación con redes y tareas de investigación, para la producción de la presente tesis se ha realizado un recorte tendiente a centrar la investigación en tres ejes y sus implicancias presupuestarias: la identidad institucional; la conducta de los actores; y la articulación intra e interinstitucional.

El documento final de autoevaluación, que incluía la evaluación del proyecto institucional de la ANLIS y de los procesos de gestión, fue entregado al PEI en diciembre del año 2006. Actualmente se encuentra disponible en la página institucional del Programa.

3.6.2. Evaluación externa de la ANLIS

La evaluación externa se desarrolló durante la semana del 19 de marzo de 2007. Estuvo a cargo de un Comité de Evaluación Externa integrado por ocho evaluadores, algunos argentinos y otros extranjeros: el Lic. Roberto Bisang, magíster en Economía por el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina e investigador de la Universidad de Buenos Aires; la Dra. Hisako Higashi, doctora en Farmacia y Bioquímica e investigadora del Instituto Butantan de Brasil; el Lic. Jorge Hintze, experto institucional en gestión pública; el Dr. Akira Homma, epidemiologista y ex presidente de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) de Brasil;

el Dr. Roberto Martínez Nogueira, Ph.D. en Administración Pública; la Dra. Elsa Moreno, exdirectora nacional de la Salud Maternoinfantil de la Argentina, y docente de la Escuela de Salud Pública y la Universidad Nacional de Tucumán; el Dr. Diego Wyszynski, médico genetista; y el Dr. Rodrigo Zeledón Araya, científico, profesor de la Universidad de Costa Rica, ex-decano de la Facultad de Microbiología y Presidente del Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) de Costa Rica. Los evaluadores Bisang y Hintze coordinaron la compaginación y revisión de estilo del Informe de Evaluación Externa.

Siguiendo el procedimiento descrito más arriba, una vez que los evaluadores externos leyeron y analizaron el Informe de Autoevaluación, el Comité se reunió en la SECyT (CABA) con el equipo técnico del PEI. Luego, se trasladó a las instalaciones de la ANLIS para comenzar con los encuentros programados con sus directivos y representantes. Durante los siguientes días, los evaluadores externos se trasladaron a los institutos —algunos situados en el interior del país— para recolectar la información necesaria para la elaboración del Informe de Evaluación Externa. Los centros e institutos visitados fueron; el Instituto Nacional de Parasitología (INPB); el Centro Nacional de Control de Calidad de Biológicos (CNCCB); el Centro Nacional de Redes de Laboratorios (CNRL); el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas (INEVH) “Julio K. Maiztegui”; el Centro Nacional de Genética Médica (CENAGEM); el Instituto Nacional de Enfermedades Infecciosas (INEI); el Instituto Nacional de Parasitología (INP) “Dr. Mario Fatala Chabén”; el Centro Nacional de Diagnóstico e Investigación en Endemoepidemias (CENDIE); y el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Dr. Emilio Coni”.

Luego de una intensa semana de visitas y de una devolución preliminar a los representantes de la Administración, el Comité comenzó a escribir su Informe de Evaluación Externa, el cual fue entregado al Programa en mayo de 2007. Actualmente puede consultarse en la página institucional del PEI.

El Informe de Evaluación Externa puso de relieve los principales desafíos y sugerencias para la elaboración del PMI. En relación con la gran dispersión geográfica, el Comité hizo notar que, hasta la creación de la ANLIS, los centros e institutos dependían directamente del (entonces) Ministerio de Salud de la Nación, ejecutaban sus presupuestos y sus investigadores desarrollaban líneas propias de investigación, difícilmente asociadas o compartidas con el resto de los institutos. Una vez integrados a la Administración, pero sin un plan estratégico común, los centros e institutos se encontraban poco articulados con sus pares y con la

Dirección de la ANLIS. La deficitaria visibilidad de la Administración, así como la escasa incorporación de nuevos proyectos transversales de investigación y desarrollo, no contribuían a paliar esa falta de vinculación interna. La autonomía que los centros e institutos habían tenido hasta la creación de la ANLIS no contribuía a incentivar la comunicación interna, indispensable para generar una cultura que diera identidad a la nueva estructura organizacional que la Administración encarnaba. Precisamente, con respecto a la cultura y la identidad institucional, el Comité observó que la figura de la ANLIS no parecía resultar visible socialmente. En cambio, el nombre del “Instituto Malbrán” gozaba de una alta reputación en los circuitos especializados, asociado con frecuencia a un importante número de profesionales prestigiosos que allí se desempeñaban o que lo habían hecho en algún momento. En vista de estos hallazgos, el Comité de Evaluación Externa consideraba necesario construir una identidad institucional que ayudase a disminuir la fragmentación interna entre los institutos, los centros y la Administración, así como potenciar la imagen de la ANLIS hacia el entorno, generando mayor visibilidad y un posicionamiento social. Asimismo, los evaluadores externos señalaron la importancia de fortalecer la capacitación del personal y de identificar acciones que permitieran la transformación institucional y la generación de capital humano especializado.

El Comité coincidió con el Informe de Autoevaluación y, en particular, con tres recomendaciones principales para la elaboración del PMI: llevar a cabo un examen sustantivo del sentido institucional de la ANLIS, sus misiones y funciones de acuerdo con los nuevos paradigmas y roles deseados; establecer un esquema de conducción institucional que mantuviera la transparencia operativa, la capacidad de gestión horizontal interna y la articulación con redes externas; y elaborar un plan estratégico, incluyendo acciones internas y dirigidas hacia el entorno de la ANLIS a fin de cultivar las relaciones intra e interinstitucionales (Informe de Evaluación Externa, pp. 80 a 84).

3.6.3. Formulación y ejecución del PMI

Luego de transitar las dos primeras etapas del proceso de evaluación institucional, la ANLIS elaboró su PMI, el que fue aprobado el 5 de diciembre de 2008. El Plan supuso un compromiso asumido por la Administración y la entonces SECyT con respecto a su ejecución y cofinanciamiento.

Según sus representantes, la ANLIS enfrentaba un doble desafío: lograr la integración de sus actores internos —centros e institutos— y articular las acciones con las políticas de salud y directrices que los referentes políticos definieran. Esto fue asumido en el Plan Estratégico 2008-2011, producido por la Administración después de las etapas de autoevaluación y evaluación externa, aunque la ANLIS comenzó a implementar acciones tendientes a atender esos desafíos antes de la aprobación del PMI, lo que denotaba el compromiso institucional asumido en el proceso del instrumento PEI. Finalmente, si bien el Plan retomó las seis recomendaciones recibidas en la etapa de evaluación externa, la Administración puso el foco en lo que consideraba respectivamente su mayor fortaleza y su mayor debilidad: por un lado, la misión institucional (brindar respuestas a los requerimientos de las políticas de salud) y, por otro, la integración incompleta de los centros e institutos bajo la órbita de la Administración. Para la institución, superar esta debilidad era un requisito excluyente para alcanzar su visión: asumir el liderazgo como referente nacional en el área de la Salud.

En línea con esta caracterización, el PMI propuso generar un cambio sustantivo en materia de gestión y desarrollo institucional, así como abarcar áreas críticas vinculadas a la identidad organizacional, el gobierno y la conducción. El Cuadro Nro. 7 informa las seis líneas de mejoramiento propuestas por el Plan, los desafíos que debían afrontarse y los correspondientes objetivos específicos operacionalizados en acciones de mejora.

Cuadro Nro. 4: Líneas de Mejoramiento – Desafíos y objetivos.

Línea I: Gestión y desarrollo Institucional.	
Desafío	Objetivos específicos
Fortalecer la gestión y coordinación interinstitucional promoviendo el trabajo en red entre los Institutos y laboratorios de Salud de la ANLIS como con otros centros de diferentes jurisdicciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una reingeniería institucional de ANLIS. • Fortalecer la planificación y gestión estratégica. • Potenciar la captación de recursos para la provisión de bienes y servicios tecnológicos en salud; Incorporar la gestión de resultados. • Fortalecer la estructura y equipamiento de todos los institutos y laboratorios. • Propiciar la participación y la cooperación internacional en los ámbitos de servicios de referencia diagnóstica. • Investigar en salud, capacitación y comunicación de acuerdo a las demandas del sistema nacional de salud y de ciencia y tecnología.

Línea II: Mejor de las capacidades de los RRHH de la ANLIS, así como la Enseñanza y Formación de Recursos Humanos para la salud	
Desafío principal	Objetivos Específicos
Ampliar el grado de coordinación y sinergia entre los programas y las prioridades sectoriales, fortalecimiento la capacidad de respuesta a las necesidades de las demandas.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar las capacidades de los recursos humanos. • Promover la capacitación a través de la consolidación de un sistema de formación científico tecnológico. • Crear un sistema de formación técnica.
Línea III: Investigación y difusión del conocimiento en salud.	
Desafío principal	Objetivos Específicos
Fortalecer los sistemas regionales y locales, consolidando y ampliando la capacidad de investigación científica y tecnológica y la capacidad de respuesta a problemas emergentes o de gran impacto para la salud.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la investigación estratégica en salud. • Aumentar la producción y difusión de conocimientos en términos de publicaciones y patentes. • Fortalecer la comunicación institucional. • Promover el acceso a fuentes de información.
Línea IV: Producción y abastecimiento de Insumos estratégicos para la salud	
Desafío principal	Objetivos Específicos
Fortalecer el Complejo Productivo y de Innovación en Salud, permitiendo asociar la profundización de los objetivos del sistema de servicios de salud con la transformación necesaria de la estructura productiva, haciéndola compatible con un nuevo patrón de consumo en salud con nuevos perfiles tecnológicos adecuados a las necesidades de salud.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la capacidad de respuesta de ANLIS en vacunas e inmunológicos. • Cubrir la demanda de reactivos y <i>kits</i> diagnósticos para patologías huérfanas o con alto impacto sanitario. • Coordinar el abastecimiento de reactivos e insumos diagnósticos para las redes de laboratorio. • Formular un plan maestro para la producción de medicamentos biológicos. • Cumplir con las normas nacionales de Buenas Prácticas de Fabricación.
Línea V: Prevención y vigilancia en Salud	
Desafío principal	Objetivos Específicos
Coordinar acciones de control, diagnóstico y vigilancia epidemiológica fortaleciendo el funcionamiento en red de centros y laboratorios de todo el país.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la red de laboratorios implantando servicios de referencia. • Fortalecer los sistemas de información de vigilancia epidemiológica nacional y control de brotes. • Generar capacidades técnico científicas para la vigilancia epidemiológica ambiental en la Argentina. • Articular y coordinar acciones conjuntas a nivel nacional y regional.
Línea VI: Equipamiento para la vigilancia, diagnóstico y atención de la Salud	
Desafío principal	Objetivos Específicos
Contar con el equipamiento necesario para dar respuesta a los problemas emergentes o de gran impacto para la salud, Fortalecer la capacidad de la institución para atender la emergencia sanitaria vinculada a la pandemia de influenza A (H1N1).	<ul style="list-style-type: none"> • Adquirir de equipamiento e insumos que incrementen la capacidad de diagnóstico y caracterización viral. • Evaluar y actualizar el Plan Maestro de Informática. • Proveer equipamiento informático y conectividad a todos los centros y laboratorios de ANLIS y a los nodos de la red. • Diseñar e implantar un esquema de organización

	de los servicios de mantenimiento en el que se definan las competencias específicas del personal de cada unidad organizativa de ANLIS y se detallan requerimientos de personal, formación, insumos e instrumental.
--	--

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los datos consignados en el PMI de la ANLIS (2007).

Capítulo 4. El proceso de mejoramiento

4.1. Bases del PMI

Luego de atravesar las primeras dos etapas de la evaluación dinámica que el PEI propone, las instituciones participantes recogen la información y las recomendaciones resultantes del proceso para trabajar el PMI y establecer las acciones que permitirán su implementación. Como ya se ha señalado, el objetivo último es mitigar las debilidades encontradas y robustecer las fortalezas identificadas.

El PMI responde siempre a un proyecto ejecutivo a completar en el transcurso de un año. Pensado desde una perspectiva estratégica y relevante, y elaborado de manera consensuada y oportuna, el Plan establece cursos de acción, productos y metas a corto plazo. Para la concreción de esta tercera etapa del proceso de evaluación, las instituciones tienen dos incentivos importantes: por una parte, recibir el financiamiento de las acciones previstas por el PMI; por otra, dejar instalada la autoevaluación crítica en pos de la mejora continua como una capacidad organizacional clave para su fortalecimiento institucional.

Con frecuencia, las acciones de evaluación despiertan un estado de inquietud entre los actores internos de las organizaciones debido a que —como se explicó más arriba— esos procesos suelen asociarse al acceso a un “premio” (fondos, reconocimiento, promoción, etc.) o a hacerse acreedor de un “castigo” (retiro de apoyos, pérdida de una acreditación y demás). Sin embargo, en la medida en que el proceso logra desasociarse de esas consecuencias posibles y comienza a identificarse con una búsqueda constructiva de oportunidades de mejora, se enriquece con aportes sustantivos. En el caso del PEI, esta resignificación de la evaluación, por lo general, no ocurre espontáneamente sino como resultado de una comunicación eficaz, consistente y sostenida de sus objetivos. Asimismo, la participación activa y comprometida de las jerarquías superiores de la institución derrama la convicción positiva respecto de la propuesta del Programa permitiendo que la información circule de forma transversal y horizontal, y que los actores se involucren, compartan sus observaciones y formulen propuestas.

Al respecto de esa circulación, la ANLIS representaba un caso desafiante por la complejidad y dispersión de su estructura organizacional. Por estas razones, lograr la participación activa y abierta de todos sus componentes fue una tarea ardua, sobre todo con relación a la comunicación con la Administración Central, la centralización presupuestaria y la diversidad regional. El PMI previó varias acciones tendientes a abordar estos problemas, entre otras, la

organización de talleres de vinculación entre los institutos, el desarrollo de manuales de procedimientos, la promoción del relacionamiento de las líneas de investigación y la compra de equipamiento.

Una lectura transversal del PMI daba cuenta de que cierto número de acciones se enfocaban en la identidad institucional, el cambio de su cultura, la comunicación entre todos los organismos que integran la ANLIS y la vinculación con el entorno.

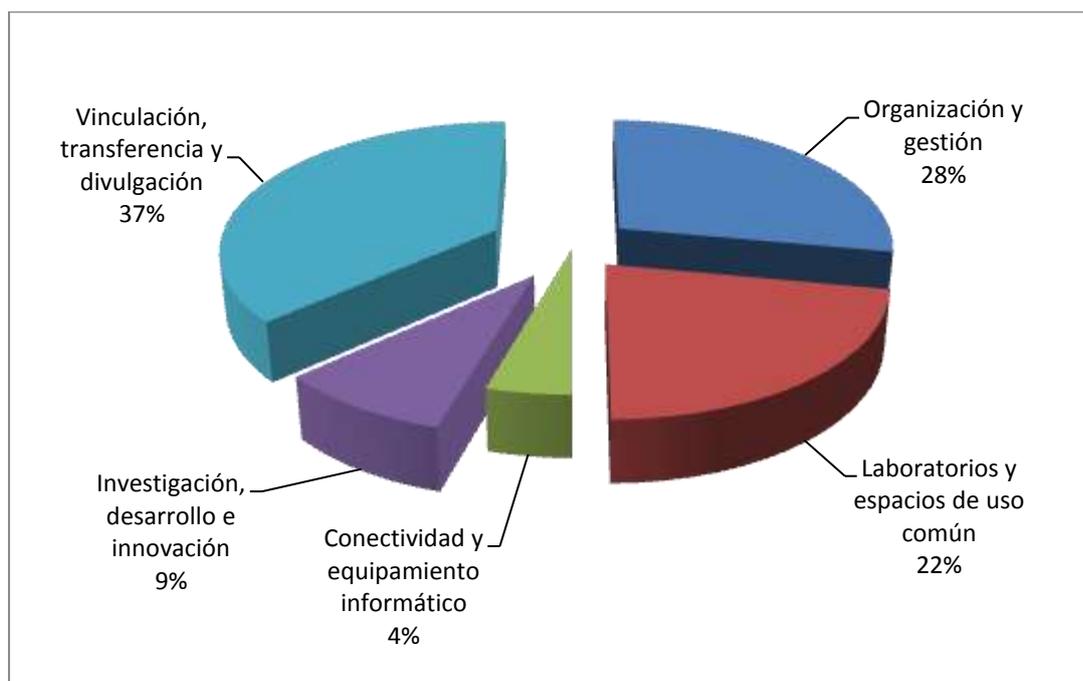
El PMI contempló seis líneas de mejoramiento (Gráfico Nro. 1) con diferentes objetivos y acciones que daban cuenta de los desafíos que la institución deseaba abordar:

- Línea 1: Gestión y Desarrollo Institucional;
- Línea 2: Enseñanza y Formación de Recursos Humanos para la Salud;
- Línea 3: Investigación y Difusión del Conocimiento en Salud;
- Línea 4: Producción y Abastecimiento de Insumos Estratégicos para la Salud;
- Línea 5: Prevención y Vigilancia en Salud; y
- Línea 6: Equipamiento para la Vigilancia, Diagnóstico y Atención de la Salud.

De la lectura del Plan, la agrupación de las acciones por temáticas permite observar que la gran mayoría responde a las siguientes dimensiones, tomadas de una categorización realizada por el PEI a los efectos de realizar comparaciones entre las acciones propuestas por diferentes PMI:

- acciones para la organización y la gestión (37%);
- acciones tendientes a la mejora y refacción de laboratorios y espacios de uso común (22%);
- mejoras relativas a la conectividad y compra de equipamiento informático (4%);
- acciones tendientes a potenciar la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) (9%); y
- mejoras tendientes a fortalecer la vinculación, transferencia y divulgación (28%).

Gráfico Nro. 1. Participación de las acciones en el PMI según categorización del PEI.

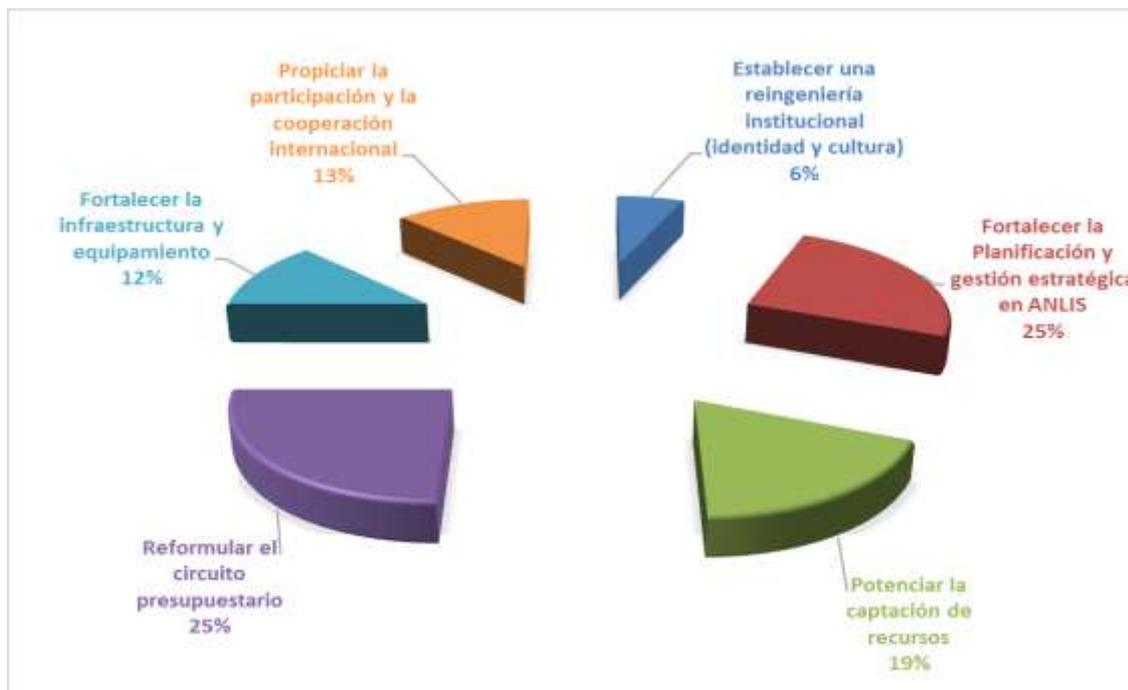


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PMI de la ANLIS.

Tanto la Línea 1 (Gestión y Desarrollo Institucional) como la Línea 3 (Investigación y Difusión del Conocimiento en Salud) contemplaban una serie de acciones referidas a la generación de la identidad de la ANLIS, el fomento de la articulación intra e interinstitucional, y el fortalecimiento de la cultura institucional. En el caso de la Línea 1 (Gráfico Nro. 2), esas acciones eran:

- establecer una reingeniería institucional (identidad y cultura) (6% de las acciones);
- fortalecer la planificación y la gestión estratégica en la ANLIS (25%);
- potenciar la captación de recursos (19%);
- reformular el circuito presupuestario (25%);
- fortalecer la infraestructura y el equipamiento (12%); y
- propiciar la participación y la cooperación internacional (13%).

Gráfico Nro. 2. Distribución porcentual de las acciones correspondientes a la Línea 1 (Gestión y Desarrollo Institucional).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PMI de la ANLIS.

En relación con la línea 3 (Gráfico Nro. 3), la distribución porcentual de las acciones fue:

- promover la investigación estratégica (6%);
- aumentar la producción de conocimiento (38%);
- fortalecer la comunicación institucional (25%); y
- promover el acceso a la información (31%).

Gráfico Nro. 3. Distribución porcentual de acciones correspondientes a la Línea 3 (Investigación y Difusión del Conocimiento en Salud).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PMI de la ANLIS.

A los efectos de la presente tesis, se propone abordar los tres ejes mencionados precedentemente, englobados en el concepto de cultura organizacional, centrando la investigación en la identificación de creencias, valores y actitudes de la institución y sus integrantes. La intención es describir la trayectoria y la identidad institucional de la ANLIS en función de los cambios ocurridos como consecuencia de su ingreso al PEI, identificar la conducta de los actores en términos de la articulación intra e interinstitucional, y describir cuáles fueron las acciones de mejora en materia de capacidades e iniciativas concretas de consolidación de la gestión institucional.

4.1.1. La construcción de la identidad institucional

La identidad de una organización puede definirse como el conjunto de elementos o rasgos que la caracterizan. De acuerdo con Alcorta (2004), la identidad es —junto con su cultura, imagen y público— uno de los elementos constitutivos que permiten a una institución desarrollarse, cumplir sus funciones y alcanzar sus objetivos.

La identidad institucional posibilita a sus integrantes reconocerse como miembros de un grupo y diferenciar a este respecto de otros: la identidad institucional es un concepto

relacionado con el de identidad social. La identidad institucional es una construcción vinculada con las interacciones sociales internas y externas de la organización. El sentimiento de pertenencia de un individuo respecto a una institución aparece cuando este se identifica con las normas, los valores, los símbolos y las prácticas de la organización (Mercado Maldonado y Hernández Oliva, 2010).

Siguiendo a Fernández (2002), la identidad es el conjunto de atributos que la institución asume como propios. De forma análoga que, en los individuos, la identidad institucional se desarrolla definiendo quién es, cuál es su objeto, qué acciones realiza, cómo las lleva a cabo y cómo comunica (Costa, 2007). En particular, la identidad se traduce en una imagen institucional que la comunica hacia dentro y hacia afuera de la organización. Costa (2001) subraya que el modo en que una institución comunica resulta a veces incluso más fuerte que sus acciones concretas.

Cuando los individuos pertenecientes a una institución se cohesionan sobre la base de valores, imágenes y un marco normativo compartidos, la identidad colectiva predomina sobre la individual (Habermas, 1987). En estos casos, existe una identidad institucional fuerte. Como señala Habermas, la identidad institucional es también dinámica: se construye tanto desde las propuestas o los lineamientos impulsados por el gobierno de la institución, como desde las prácticas de cada integrante y actor institucional. En conjunto, todos van alimentando la identidad institucional, al tiempo que van aportando sus improntas particulares. En suma, la construcción de la identidad institucional es un proceso iterativo e interactivo de integración de actores.

Entre los múltiples aspectos que los procesos de evaluación institucional ponen de relieve, la identidad institucional ocupa un lugar destacado. En algunos casos, ese proceso revela una identidad institucional débil y, en otros, una identidad institucional fuerte. De acuerdo con Rivera (2010), una identidad débil es aquella que está en situación de negociar aspectos valiosos de sí misma; en cambio, la identidad institucional fuerte reconoce aspectos de sí innegociables, aun cuando existan otros sobre los que esté dispuesta a aceptar y operar modificaciones. Una identidad institucional débil denota un frágil sentido de pertenencia de sus integrantes, y una escasa visibilidad interior y exterior de las misiones y funciones de la organización. Así, volviendo sobre el vínculo del individuo con su grupo caracterizado por Mercado Maldonado y Hernández Oliva más arriba, puede agregarse que la identificación puede ser también débil (esto es, solo por afinidad de tareas) o fuerte (por sentirse comprometido con los objetivos, las normas y la misión de la institución). El concepto de

identificación posibilita también explicar por qué un cambio en la imagen institucional puede generar reacciones más o menos fuertes ya que, por ejemplo, la imagen gráfica exterioriza la identidad organizacional y, por eso, constituye para la institución y sus miembros un activo importante y sensible.

De lo expuesto puede concluirse que la identidad institucional es la manera de pensar y de producir que la organización práctica, que se pone de manifiesto en su comunicación y en la manera de comportarse (van Riel, 1997). Por lo tanto, su gestión no solo tiene un valor estratégico para la institución: constituye, además, una responsabilidad central de las máximas jerarquías de la institución. La identidad institucional debe construirse desde el gobierno de la institución hacia todos sus miembros y formar un sentido de pertenencia que marque un compromiso intenso con la misma. Asimismo, debe construirse también desde los propios actores involucrados y hacerse visible por medio de las relaciones inter e intra institucionales. En definitiva, la identidad demanda un esfuerzo colaborativo del conjunto, esto es, del gobierno de la institución, sus miembros y el entorno.

4.1.2. La conducta de los actores y la articulación institucional

El proceso de evaluación institucional permite observar cómo era la conducta de sus actores ante determinadas circunstancias y cómo se ha modificado (o no) después de que participaran de un proceso reflexivo como la autoevaluación. Como se ha señalado, un desafío sustantivo que surgía de la evaluación de la ANLIS era la necesidad de construir una identidad institucional. Esto imponía actuar sobre la conducta de los actores internos y sus maneras de articularse.

Puede definirse la conducta como el comportamiento y la manera de proceder de las personas o instituciones en diversos ámbitos y ante determinadas circunstancias. Un actor social, en tanto, es un individuo o un grupo de personas, organizaciones o instituciones que actúan en la sociedad e inciden sobre esta. La conducta de los actores es el conjunto de actos que se exteriorizan y resultan visibles ante los demás (Duek, 2009).

Cuando una persona o su proyecto son evaluados por la organización a la cual pertenece, se genera por lo general una inquietud pues sus intereses y propósitos particulares pueden estar alineados o en conflicto con las reglas y convenciones tendientes precisamente a orientar la conducta de los individuos y en torno a las cuales las instituciones se constituyen (Frederickson, 2000). La conducta de un individuo está condicionada por diversos factores,

entre otros, la respuesta de los demás. Esto revela un aspecto social de la conducta como interacción dinámica entre personas o grupos (Weber, 1947). En esta línea, puede afirmarse que la conducta de los actores es causada por sus expectativas respecto de las consecuencias (Coleman, 1990). Todos actúan en pos de un fin determinado y una meta a alcanzar, utilizando sus habilidades para atenderlos. En las organizaciones, las conductas pueden observarse desde dos puntos de vista: las manifestaciones de los individuos que las integran (lenguajes empleados, costumbres, actitudes) y las formas de proceder de quienes ejercen el liderazgo en ellas. La cultura organizacional es una construcción social por la cual los miembros se identifican, solucionan problemas e interactúan (Blutman et al, 2009).

El concepto de articulación, por su parte, tiene su origen en el término latino “*articulatio*”, esto es, unión de varias piezas. Para la medicina, la articulación es la conexión existente en el esqueleto entre los cartílagos y los huesos (Gardner, 1986). Pensar una organización como un esqueleto permite interpretar que está constituida por piezas móviles que se articulan para el cumplimiento de una función. Una institución se organiza en torno a tres ejes: su situación geográfica (allí donde reside); la estructura (formada por el organigrama y la distribución de roles); y las funciones y responsabilidades asignadas a cada integrante. Para que la organización funcione de manera eficiente, es necesario que todos los ejes estén articulados tanto en sentido espacial entre sus sectores, oficinas y sedes, como en sentido institucional entre las aéreas. Cuando la articulación entre los componentes de la institución no está afianzada o es deficitaria, se producen las crisis institucionales. La escasa o inexacta comunicación horizontal y vertical en el organigrama es también un factor de crisis. Este déficit puede derivar en fragmentaciones institucionales, provocando que cada sector no se identifique como parte del conjunto. En estos casos, la imagen de la institución que cada sujeto o actor tiene es parcial debido a que no puede formarse una imagen integrada.

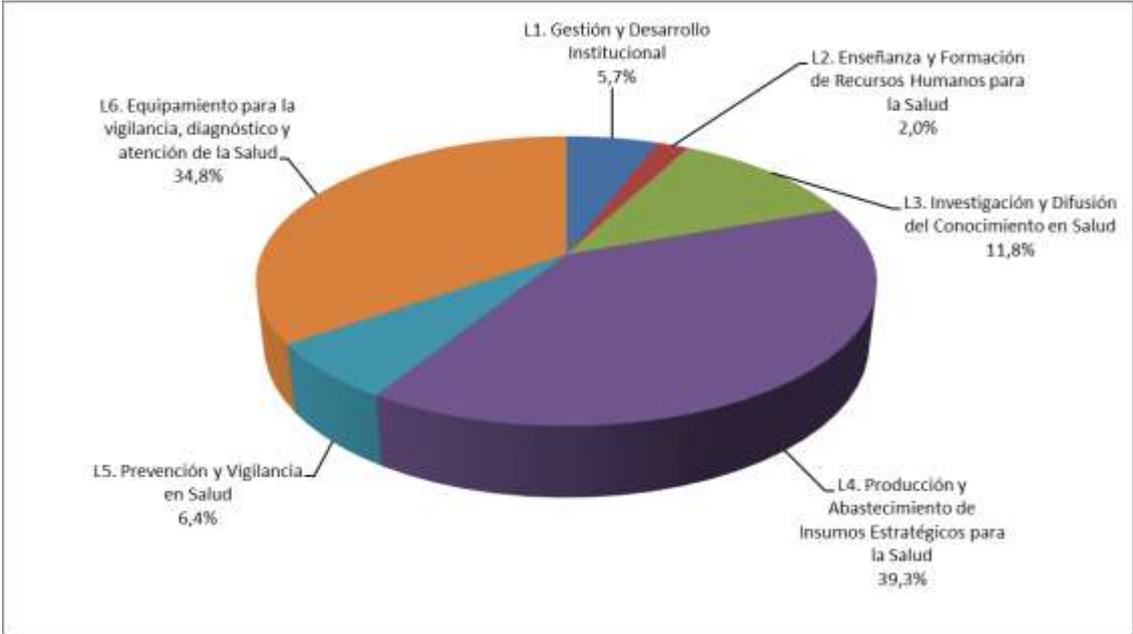
El proceso de autoevaluación permite pensar la articulación desde dos puntos de vista principales: por una parte, como vínculo externo de la institución con su entorno y otras organizaciones; por otra, como los vínculos internos que relacionan a los integrantes y los sectores en que se organiza la institución. En el caso de la ANLIS, prácticamente no existía articulación intrainstitucional (es decir, entre los centros e institutos que lo integraban) antes de iniciarse el proceso de evaluación institucional. En efecto, el proceso de autoevaluación no solo puso en evidencia esa desarticulación, sino que, además, despertó entre los actores institucionales internos la conciencia de que se trataba de un obstáculo para el establecimiento

de sinergias y el fortalecimiento de la Administración. Así, la autoevaluación puso en la agenda del PMI la necesidad de desplegar acciones tendientes a revertir esta situación.

4.1.3. La ejecución presupuestaria del PMI

El PMI se financió en un 52% con aportes del PEI (provenientes del BID) y en un 48% con aportes de la ANLIS como contraparte. El tiempo estimado de ejecución fue inicialmente de dos años. La distribución de los fondos (Gráfico Nro. 4) fue: 5,7% para la Línea 1 (Gestión y Desarrollo Institucional); 2% para la Línea 2 (Enseñanza y Formación de Recursos Humanos para la Salud); 11,8% para la Línea 3 (Investigación y Difusión del Conocimiento en Salud); 39,3% para la Línea 4 (Producción y Abastecimiento de Insumos Estratégicos para la Salud); 6,4% para la Línea 5 (Prevención y Vigilancia en Salud); y 34,8% para la Línea 6 (Equipamiento para la Vigilancia, Diagnóstico y Atención de la Salud).

Gráfico Nro. 4: Financiamiento del PMI por línea de mejoramiento.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del PMI de la ANLIS.

Las líneas 1 y 3 captaron el 16,7% del presupuesto total, mientras que el 83,3% restante se aplicó a acciones tendientes al control y la prevención de enfermedades, la investigación y el

desarrollo tecnológico, la vigilancia en salud, y la producción y abastecimiento de insumos, etc. Esto significa que casi el 17% de los recursos del Plan se destinó a implementar acciones con impacto en la cultura, la identidad y la articulación intra e interinstitucional (información, comunicación, cooperación técnica, enseñanza y formación de recursos humanos). En valores absolutos, este porcentaje no parece guardar proporción con la importancia atribuida en las etapas de evaluación a los déficits encontrados en esos aspectos.

Como se viene sosteniendo en la presente investigación, los resultados del proceso de evaluación institucional pusieron de relieve la necesidad de construir una identidad de la ANLIS, que identificara su nombre con una asociación de institutos y fuera representativo de los intereses comunes de todos los actores internos que conformaban la Administración. En comparación, el presupuesto destinado a la compra de equipamiento e insumos fue sensiblemente mayor y no sería errado pensar que su incidencia en el resultado final lo fue también. Sin embargo, la tarea de poner en valor la identidad institucional tuvo un alto impacto, aun cuando su costo financiero haya sido bajo.

Al respecto de las asignaciones presupuestarias a las líneas de mejoramiento, cabe reflexionar sobre su peso cuantitativo y su trascendencia cualitativa. La provisión de las condiciones adecuadas de infraestructura y la adquisición de equipamiento e insumos científicos clave, además de resultar imprescindibles para el SNCTI, pueden demandar ingentes cantidades de dinero, al punto que —con frecuencia— solo el Estado es capaz de afrontar la magnitud de esas inversiones. Comparativamente, las inversiones en aspectos “blandos”, como la construcción de identidad y cultura organizacionales, pueden resultar sensiblemente menores. No obstante, por lo general, estas últimas no solo eluden mucho mejor la obsolescencia inevitable de edificios, máquinas y otros insumos necesarios para la actividad científico tecnológica de excelencia: la identidad y la cultura establecen las bases y las condiciones que hacen posible y potencian (o impiden y condenan al fracaso) esa producción. Por esta razón, las inversiones en construir una identidad y cultura organizacionales adecuadas no solo gozan de un muy largo plazo de amortización: representan un capital de valor fundamental para el éxito de cualquier estrategia que se pretenda ejecutar.

4.2. Hacia una nueva cultura organizacional

Como ya se mencionó, la necesidad de generar una identidad clara de la ANLIS, tanto hacia el interior de la institución como hacia su entorno, se manifestó en todas las etapas de la

evaluación institucional. La documentación del proceso permite observar que la articulación de los institutos entre sí y con la Administración Central era un problema serio, agudizado por una dispersión geográfica que obstaculizaba el despertar de un sentimiento de pertenecer a un colectivo de institutos aglutinados por una instancia organizacional abarcadora y respetuosa de las identidades particulares.

Durante la primera etapa del proceso de evaluación institucional, se puso de manifiesto la necesidad de “mejorar la organización informática y comunicacional integrando los institutos de la ANLIS como un sistema de producción sanitario” (Informe de Autoevaluación, pág. 18) ya que, por entonces, las actividades de los centros e institutos no tenían una difusión adecuada mediante redes o internet (Informe de Autoevaluación, pág. 39). Conviene recordar que la mayoría de las instituciones que conforman la ANLIS no solo había sido creada antes que la Administración, sino que, además, contaba con una importante trayectoria propia. Por tal motivo, la autoevaluación identificó como una necesidad prioritaria consolidar una imagen institucional de la ANLIS que representase al conjunto, agrupase sus propósitos, habilidades y experiencias, promoviera una responsabilidad integrada de proveer información a la sociedad, y generara canales de comunicación interna que impulsaran la construcción de una cultura propia. Los déficits en la comunicación constituían un problema central para los integrantes del conjunto de la Administración. La carencia de la fluidez necesaria en el contacto entre áreas, centros e institutos, por ejemplo, restaba claridad sobre las responsabilidades correspondientes y volvía deficiente la coordinación de las actividades (Informe de Autoevaluación, pág. 19).

Por su parte, el Informe de Evaluación Externa (2007) subrayaba también la falta de identidad del conjunto y la desarticulación interna. Señalaba que las capacidades de análisis aparecían más como atributos propios de cada centro e instituto que como un capital del conjunto de la institución, situación que exponía a la Administración a la posibilidad de llevar adelante un trabajo desarticulado. Mientras que la identidad individual de los centros e institutos mostraba un peso muy superior a la figura de la ANLIS, los evaluadores externos señalaban con preocupación la carencia de un medio de comunicación interna que permitiera gestar una cultura que identificara a la Administración. En consecuencia, el Comité de Evaluación Externa propuso construir y promover una identidad institucional de la ANLIS, como así también fomentar la creación de una cultura organizacional sólida. Sugirió, además, elaborar un “plan político-estratégico hacia adentro” para lograr la necesaria transformación institucional.

La iniciativa de reposicionar la imagen institucional de la ANLIS vino de la mano de varias acciones tendientes a establecer una reingeniería institucional, fortalecer y planificar su gestión estratégica, propiciar el incremento en la participación del organismo en ámbitos internacionales de salud, fortalecer la comunicación institucional y promover la difusión de sus actos y productos en un grado mayor.

Las acciones tendientes a mitigar las debilidades detectadas —además de las ya mencionadas— fueron incluidas en la Línea 1. Los objetivos propuestos suponían instalar el cambio de cultura como eje en los resultados de la gestión, elaborar una matriz de producción institucional del conjunto de los centros, institutos y laboratorios, y mejorar la asignación presupuestaria a fin de disponer en forma oportuna de los recursos de acuerdo con los lineamientos de la conducción.

El PMI de la ANLIS de mayo de 2009 tomó estas sugerencias del Comité de Evaluación Externa. Así, en una de las líneas, contempla acciones tendientes a elaborar una imagen institucional interna y externa de la organización. Se orientó hacia la construcción y promoción de una identidad institucional de la ANLIS sobre la base de una cultura organizacional sólida que contribuyera a superar las fragmentaciones internas existentes, debidas a las afiliaciones de origen del personal (que contaba con un agrupamiento gremial general y una carrera de investigador) y a las orientaciones disciplinarias.

Con respecto a la Línea 3 (Investigación y Difusión del Conocimiento en Salud), se estableció la contratación de un experto en comunicación institucional a fin de obtener un logo común, una mejora de la imagen institucional, homogeneizar el lenguaje comunicativo y demás (PMI de la ANLIS, pág. 23).

Los informes técnicos presentados por la Administración ante la Subsecretaría de Evaluación Institucional en noviembre del 2012 y marzo de 2013 con los avances en la ejecución del PMI consignan:

- la gestión del PMI, elaborado sobre la base del plan estratégico institucional y orientado a la planificación productiva de los bienes y servicios, y a la articulación de los centros e institutos;
- la propuesta de un documento que sirviera como base para la realización de gestiones destinadas a construir la figura (identidad) de la ANLIS;

- la configuración de un presupuesto integral, lo que significaba dejar atrás los presupuestos que presentaban requerimientos fragmentados y estimativos de insumos diversos y sin especificación de la producción a la que se aplicarían;
- un compromiso de la institución respecto de propiciar el cambio cultural en vista a una integración de la identidad;
- la realización de reuniones con referentes de cada centro e instituto para conformar comités gestores;
- la mejora de las comunicaciones;
- la actualización de la página web, la incorporación en esta de la oportunidad de capacitación y la información sobre actividades realizadas por el colectivo de la ANLIS;
- la producción del Manual de Identidad de la ANLIS y la realización de talleres de intercambio de opiniones para tal fin;
- la creación de un espacio virtual, que reuniera la producción científica académica y multimedial de la ANLIS en su conjunto, entre otras; y
- las instancias de validación del Plan Estratégico a la luz del PMI.

De acuerdo con el Informe de Evaluación del PMI elaborado por la Dra. Alejandra Roca y el Lic. Javier Moscoso en 2013, el diagnóstico realizado en función de la gestión y el desarrollo institucional reveló que las acciones fueron ejecutadas con un importante porcentaje de avance. A pesar de ello, la construcción de la imagen institucional continuó siendo un desafío que debía sostenerse en el tiempo a fin de lograr la posición deseada (Roca y Moscoso, 2013). Para complementar esta idea de consolidación de identidad y comunicación asertiva con las principales estructuras vinculadas a la ANLIS, el PMI contempló acciones tendientes a una revisión de la estructura organizacional y sus órganos de gobierno.

La estructura organizacional puede definirse como la forma en que los actores de la institución se relacionan con las actividades que llevan adelante; de este modo, constituye el marco en que la organización se desenvuelve para lograr sus objetivos mediante las tareas coordinadas. Para Kast y Rosenzweig (1987), dado que la estructura organizacional es la relación entre sus componentes o partes, podría definirse como el conjunto de las funciones y relaciones que determinan formalmente las tareas que cada unidad debe cumplir y el modo de comunicarlas. Podría ser también la manera en que cada persona que compone la institución asume su papel y lo cumple intentando alcanzar el mejor rendimiento posible. En la definición

de Weber (1947), la estructura institucional corresponde a la burocracia ideal: para este autor, la burocracia supone la existencia de una jerarquía de autoridad, una división de tareas y personas competentes que las realizan, procedimientos de trabajo y normas a cumplir. En suma, la organización burocrática está diseñada para alcanzar la eficiencia y la confiabilidad (Perrow, 1979). Podría inferirse que unas reglas bien delineadas y un buen clima organizacional permitirían que los individuos se sientan más cómodos al realizar sus tareas. Por esta razón, la percepción de los miembros de la organización y su “identidad” pueden vincularse con la estructura organizacional.

De los informes de Autoevaluación y Evaluación Externa (pág. 7-8 y 70 respectivamente), se desprenden las dificultades que se suscitaban por la existencia de los procedimientos centralizados. Se indicaba que la división y la centralización de tareas por medio de la Administración Central, lejos de promover una administración eficiente, terminaba siendo para los centros e institutos un entramado de trámites.

Cabe recordar que otro concepto que define la estructura organizacional es la existencia de un gobierno o una unidad de gestión centralizada del poder. En este cuadro, la estructura organizacional puede definirse como la variedad de la participación en las decisiones estratégicas por parte de los órganos de gobierno en relación con el número de grupos que componen la organización (Hage, 1980). La centralización del poder y su distribución entre los órganos de gobierno permiten que los individuos sigan las normas y cumplan las reglas para un buen desempeño, cuestiones que hacen también a la estructura y a la identidad organizacionales.

El Informe de Autoevaluación de la ANLIS (2006) consignó comentarios sobre la estructura organizacional del organismo, caracterizándola como inadecuada para el cumplimiento de la misión y función de la institución (pág. 21). En otra parte, manifestó que, a pesar del déficit de la gestión organizacional, los institutos que componían la Administración habían logrado generar líneas de trabajo que respondían a necesidades de vacancia, por ejemplo, en el área sanitaria (pág. 26). De acuerdo con los integrantes de la ANLIS participantes en la autoevaluación, la estructura organizacional podía mejorarse mediante mecanismos de gestión, al tiempo que se exteriorizaba la necesidad de evaluar las áreas existentes, reformularlas de ser necesario y crear nuevas debido al aumento de diversos grupos de trabajo.

La estructura organizacional —según el Informe de Autoevaluación— estaba ligada a líneas de articulación entre los organismos, a la capacitación del personal jerárquico, al establecimiento de un sistema comunicacional dinámico que permitiera conocer la cantidad de recursos humanos disponibles y a la posibilidad de instalar una evaluación de desempeños en los escalafones existentes en la institución. Sin embargo, el Informe de Evaluación de Impacto del PMI observa que, a pesar de los esfuerzos, la articulación de las diversas unidades seguía siendo un punto importante a considerar habida cuenta de la dispersión geográfica. La interacción más intensa se producía entre las unidades situadas en el predio compartido con la Administración Central, derivada en gran parte de los contactos personales de los profesionales que trabajaban en ellas (Becaria, Fanelli, Perazzo y Williams, 2016).

Del Informe de Evaluación Externa se desprendía la necesidad de crear mecanismos que rediseñasen la estructura, contribuyeran a una homogeneidad de actividades y mejoraran la comunicación intrainstitucional. El documento proponía crear una unidad de gestión operativa que conllevara el tipo matricial responsable de la gestión técnica científica. Cabe señalar que dos sistemas de agrupamiento profesional convivían en la ANLIS: el técnico administrativo regido por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP); y el científico, que seguía normas y agrupamientos del CONICET y el SINEP. El Informe proponía también revisar las estructuras organizacionales en relación con los puestos de trabajo adecuando perfiles y actividades.

En resumen, todos los informes relevados dan cuenta de un proceso de evaluación dinámica que propone a la ANLIS trabajar en el fortalecimiento de su identidad y cultura institucionales. Visibles socialmente y, sobre todo, en los circuitos especializados, cada centro e instituto poseía una identidad, pero la creación de la ANLIS como colectivo aglutinante imponía como su desafío mayor generar la articulación entre esas identidades particulares a fin de generar una identidad del conjunto con mayor visibilidad.

Capítulo 5. La voz de los actores

En este capítulo se reflexiona sobre las representaciones de los actores participantes en el proceso de evaluación y mejoramiento institucional de la ANLIS como resultado de su participación en el PEI. Con este fin, se aborda los resultados de las entrevistas en profundidad realizadas entre fines de 2017 y mediados de 2018 a los participantes en el proceso de evaluación de la Administración (actores institucionales, evaluadores externos y miembros del equipo técnico del PEI).

5.1. Representaciones sobre el proceso de evaluación y de mejora continua en la ANLIS

La voz de los actores implicados en el proceso de evaluación y mejoramiento institucional de la ANLIS constituye uno de los principales insumos para la elaboración de la presente tesis. Como se adelantó en el Capítulo 1, para relevar esas voces, se diseñó un cuestionario semiestructurado, que fue administrado en entrevistas en profundidad con los actores involucrados en el proceso de evaluación y mejoramiento institucional: autoridades, personal administrativo e investigadores de la ANLIS; miembros del equipo técnico del PEI; y evaluadores externos. Asimismo, se entrevistó a representantes de la ANPCyT en relación con cuestiones vinculadas al subsidio, su ejecución y rendición. El cuestionario puede consultarse en el Anexo I del presente trabajo. Las entrevistas permitieron conocer los puntos de vista individuales, los que aportaron información detallada sobre creencias, conductas, opiniones y percepciones de los consultados.

El análisis de los testimonios se organiza por secciones relacionadas con la identidad institucional, la comunicación intra e interinstitucional; la ejecución financiera; y el instrumento PEI como herramienta de mejora. El material se reproduce siguiendo el orden en que las preguntas se formularon.

5.1.1. La identidad institucional

Al respecto, las preguntas se orientaron a indagar la mirada cualitativa sobre la situación previa a la evaluación institucional (diagnóstico de diversas variables de gestión) y los alcances e impactos del proceso de mejoramiento llevado a cabo en todas las aristas organizativas y de resultados.

Tanto el Informe de Autoevaluación como el de Evaluación Externa evidenciaban que la ANLIS debía consolidar una identidad institucional. Esta decisión se plasmó en las líneas 1 y 3 del PMI.

Las opiniones de los entrevistados permiten reconocer que el PEI incidió claramente a la hora de detectar la necesidad de llevar adelante un cambio interno que reconociera el valor de la identidad ANLIS como marco de las actividades científico tecnológicas de cada uno de sus centros e institutos. Podría decirse que la ANLIS necesitaba una identidad superadora e integradora.

“Está logrando legitimarse. La identidad es algo que necesita mucho tiempo de asimilación; son cosas que se están formando. Hoy hay una identificación mucho más marcada que la que había inicialmente: eso, desde ya. Pero los institutos no dejan de ser miembros de alguna forma independientes. Por eso cuesta integrarnos. De todos modos, yo creo que estamos avanzando hacia esa unión”.
De las entrevistas con investigadores de centros e institutos de la ANLIS.

“Claramente hubo un cambio interno. Se reconoció el valor superador que la identidad tenía como marco de construcción para cada instituto en particular. En el ámbito público, el nombre ANLIS empezó a tener una presencia mayor a la que tenía en cuando empezamos con la evaluación. En el ámbito del Ministerio de Salud, se habla más de la ANLIS que del [Instituto] Malbrán o de cualquiera de los institutos individualmente. El peso de la institucionalidad de la ANLIS existe, sin ponderar. Tiene un grado de visibilidad y reconocimiento. Los institutos también la reconocen e, internamente, la permanencia en la ANLIS les ha dado una fortaleza para poder mantenerse frente a algunas decisiones de gestión”.
De las entrevistas con autoridades de la Administración Central de la ANLIS.

“Es muy difícil construir una identidad. El Plan de Mejoramiento [Institucional] ayudó a ejecutar el Plan Estratégico como una cuestión global, de todos los institutos. Y hacer eso ya fue un primer paso para construir la identidad ANLIS, a pesar de la idiosincrasia de cada uno”.
De las entrevistas con autoridades de la Administración Central de la ANLIS.

“Es una institución que empezó a tener más presencia en el contexto. El proceso que impulsa el actual interventor fue una puesta en valor de la identidad, una revalorización de quiénes eran”. De las entrevistas con miembros del equipo técnico del PEI.

“Lo que es cierto es que la ANLIS empezó a tener más presencia en la convocatoria de los fondos desde que implementó su PMI”. De las entrevistas con personal de la ANPCyT.

La identidad es uno de los temas más complejos en materia de fortalecimiento institucional y de gran relevancia desde el punto de vista de la pertenencia de las personas, sus actividades y funciones. Al ser la ANLIS una especie de federación, donde cada uno de sus centros e institutos tenía una identidad ponderada en términos de necesidades, gestión y logros, esos miembros requerían nuclearse, pero sin que la diversidad que los caracterizaba se disolviese en el todo representado por la Administración. Por esta razón, las acciones tendientes a fomentar la identidad institucional de la ANLIS buscaron respetar las individualidades de sus centros e institutos, pero articulándolas al mismo tiempo en la identidad de esa instancia institucional aglomerante. Una de las muchas vías de construcción de esta identidad abarcadora fue la creación de un logo institucional de la Administración a partir de una activa participación de todos sus centros e institutos.

“Cambió la concepción del trabajo, ya que varias cosas se hicieron sobre la base de las decisiones de todos. Por ejemplo, se puso a consideración hasta el color elegido para el logo de la ANLIS, algo que no teníamos hasta que se ejecutó el PMI”. De las entrevistas con autoridades de la Administración Central de la ANLIS.

“Es un tema complejo, pero tiene una relevancia importante desde el punto de vista de la pertinencia de las personas. La ANLIS es una federación donde cada una de sus partes tiene identidad propia. Si se logra la identidad, se logra la institución. El cambio va a darse por un cambio generacional. Si eso todavía no está, ¿cómo podemos lograrlo? Cambiando las conductas y, para eso, hay dos maneras. Una es cambiando la estructura jurídica de la organización. La otra,

cambiando las conductas de su gente modificando la lógica de sus remuneraciones”. De las entrevistas con evaluadores externos de la ANLIS.

“La construcción de la identidad lleva tiempo. ¿Había otra alternativa? No lo sé, porque esa es una respuesta política y me alejaría más de lo operativo. Yo de la gestión administrativa solo puedo hablar de cómo se avanzó (...). La ANLIS debía pensarse a sí misma como un todo. Identificar las dificultades y tensiones, y dar respuestas a algunas de las dificultades identificadas”. De las entrevistas con personal de la Administración Central de la ANLIS.

“Se necesitaba acreditar la identidad. Eso se ve en un plan importante como fue el PMI. El Plan incluía varios tipos de mejoras que, aunque fuesen la compra de un equipamiento o el plan maestro de informática, los resultados a la larga darían cuenta de que la ANLIS es la identificación de todas esas fuerzas de salud”. De las entrevistas con evaluadores externos de la ANLIS.

Dentro de la Línea 1 (Gestión y Desarrollo Institucional) y en relación con distinguirse como un todo, se tomó la iniciativa de tener un distintivo común. Se definió un logo que pudiera representar a todos los centros e institutos dando cuenta de quienes son, se rediseñó la página web institucional y se realizaron esfuerzos a fin de hacer una revista de la ANLIS.

El primer (y único) número de la Revista ANLIS se publicó en 2013. De distribución gratuita, el medio constituía otra acción tendiente a dar visibilidad a la Administración y hacer operativo el objetivo incorporado al PMI de aumentar la producción y difusión de conocimientos a través de publicaciones y patentes. Según su nota editorial, la Revista “materializa una voluntad institucional que propone la difusión de la información que se genera en las áreas más relevantes de competencia de los Institutos, Centros y Unidades que conforman la ANLIS”.

“Se mejoró la página. Ahora tiene enlaces que remiten a la página de cada instituto. Pero, a pesar de que ahora tenemos un logo de la ANLIS, muy pero muy pocos institutos lo incluyen en sus páginas. Algunos hacen mención, pero nada más”. De las entrevistas con integrantes del Comité Gestor ANLIS.

“Desde un primer momento vimos que la ANLIS era un gran paraguas debajo del cual estaban los institutos. No la identificaban con la Administración Central sino con el MALBRÁN, que era un instituto más entre ellos. Sabíamos que esa dificultad era una de las primeras a sortear, pero también confiábamos en que las acciones previstas en el PMI (logo, actualización de la página web, una revista propia y los comités gestores, entre otras tantas) iniciarían el camino hacia la construcción de la identidad ANLIS”. De las entrevistas con miembros del equipo técnico del PEI.

“La conformación de la ANLIS Fue traumática. Lo único que recordaba la gente eran las huelgas y el accionar de los gremios. Era necesario una consolidación y articulación. Y para eso se buscó el apoyo del PEI”. De las entrevistas con miembros del equipo técnico del PEI.

Los institutos tenían una historia previa y fuerte, aun cuando pudiera haber deficiencias como la duplicación de tareas o la falta de articulación entre líneas de investigación. Por lo demás, la tendencia espontánea detectada entre sus actores durante la autoevaluación era defender lo que ellos habían estado haciendo históricamente. En las entrevistas posteriores a la implementación del instrumento PEI, comenzaba a hacerse patente la relevancia del PMI como herramienta para abordar la cuestión cultural y de integración institucional, en suma, para recorrer el camino desde “somos el Malbrán” a reconocerse como la ANLIS.

“Con la llegada de becarios vimos que no había mucho conocimiento externo de la ANLIS. Ni el público en general ni los becarios sabían de la Administración como tal. Desde luego, todos conocían al Instituto Malbrán, pero no a la ANLIS. Hoy por hoy, en cambio, los institutos se sienten identificados con la ANLIS, algo que antes no pasaba. Todavía falta, porque los institutos tenían una historia previa muy fuerte y cada uno defiende lo que estuvo haciendo históricamente. Pero queremos mejorar y, por ejemplo, ir terminando con las tareas que, al aparecer la Administración Central, quedan duplicadas”. De las entrevistas con personal de la Administración Central de la ANLIS.

“Internamente, en el ámbito de la Administración pública, hoy se habla más de la ANLIS que del [Instituto] Malbrán o de cualquiera de sus centros e institutos

individualmente. El peso de la institucionalidad de la ANLIS existe. Tiene un grado de visibilidad y reconocimiento. A partir de la intervención del equipo técnico del PEI, se estimuló que la institución fuera vista de otra manera, rescatándose aspectos, valores y oportunidades que en la mirada interna antes de la evaluación no se veían. El colectivo de institutos que es la ANLIS fue pensado en momentos en que a la Argentina le pasaban cosas que hoy ya no pasan. Tendría que haber claridad para mirarse en esa realidad y poder dar respuesta a la actual. Las capacidades y condiciones están, y probablemente estaría bueno que algunas perspectivas, imágenes y definiciones se actualizarán a futuro. Hay que volver a pensar qué ANLIS debe haber en 2030 y tratar de ir hacia ese lado”.

De las entrevistas con autoridades de la Administración Central de la ANLIS.

“La ANLIS se crea como un ámbito de administración de once institutos dispersos geográficamente. La creación se realiza en una época donde lejos se estaba de promover una administración eficiente que distribuyera mejor los recursos. Para mí, hay un antes y un después del PMI”.

De las entrevistas con miembros del equipo técnico del PEI.

5.1.2. La comunicación intra e interinstitucional

La gran dispersión geográfica, la sólida trayectoria de cada centro e instituto, y la innegable necesidad de identificarse con una gestión federal, conllevaron la necesidad de replantearse qué tipo de organización la ANLIS quería ser. Peter Drucker (2004) sostiene que toda organización debe aprender a pensarse en sí misma como un todo, elaborar una tarea para sí, ver su desempeño, pensar en escenarios posibles y en su mejoramiento y desarrollo.

“La gestión debe reflejar más la realidad del organismo. Debe mejorar las relaciones institucionales y funcionales y/o transversales con los pares. La estructura organizacional no es la más adecuada”.

De las entrevistas con personal de la Administración Central de la ANLIS.

EL PMI puntualizó la necesidad de una organización y consolidación de los órganos de gobierno. Eso estaba latente y no se cumplió”.

De las entrevistas con autoridades de la Administración Central de la ANLIS.

De acuerdo con las palabras de uno de sus interventores, se realizaron varias actividades tendientes al acercamiento de los grupos integrantes de la ANLIS a los fines de mejorar las vías de comunicación y comenzar a trabajar en una gestión que integrase todas las misiones y funciones de los centros e institutos.

“Alta dispersión geográfica era un problema latente. Pero la creación de los comités gestores acortó las distancias, los acercó. Si muchos integrantes de institutos no habían viajado jamás a Buenos Aires, ¿cómo iban a identificarse con algo que no conocían?”. De las entrevistas con investigadores de centros e institutos de la ANLIS.

Estas acciones implicaron un compromiso de los integrantes de la institución con respecto a la misión, los objetivos y los valores institucionales. La falta de comunicación intra e interinstitucional fue reconocida como un problema que se arrastraba y que, hasta el ingreso al PEI, no se terminaba de conversar. Recién con el Programa fue posible iniciar la instauración de una cultura institucional que mejorase la gestión.

“Había mucho potencial, pero faltaba una cultura de trabajo que los identificara a todos como una sola institución, que es algo fundamental. Realmente existían problemas de gestión, que también se tomaron en cuenta y se fueron modificando y superando a lo largo de estos años. Ahora hay más relación entre los institutos, una vinculación más estrecha luego del PMI. La relación entre misión y objetivos no estaba vista desde un lado integrador sino más bien desde cada instituto. Creo que no se ha creado el área de Comunicación o, si se ha creado, no funciona actualmente”. De las entrevistas con evaluadores externos de la ANLIS.

Algunas organizaciones poseen capacidades de adaptación, integración y reconfiguración de sus habilidades institucionales. Como se ha destacado, los centros e institutos que componen la ANLIS tienen una marcada identidad propia, dada por sus misiones y trayectorias. Asimismo, cada uno es reconocido como referente en su área de especialidad tanto a nivel regional como federal. Para Pereira et al. (2015), los vínculos son parte de la naturaleza humana y generan constantes interacciones. En el caso de la ANLIS, la propuesta de mejorar

los vínculos internos conllevaba la posibilidad de trabajar en red, de complementarse en líneas de investigación, de sumar capacidades y fortalecer las instaladas.

“Con la creación de los comités de gestores en 2017 y el PEI, se comenzó a disminuir la distancia entre los centros e institutos y esto acercó a los integrantes de la ANLIS. Venir del interior a Buenos Aires y viajar desde la Capital Federal a las provincias, si bien eran un gasto que impactaba presupuestariamente, incidió en que se concretara la articulación. Con la participación de cada uno de los institutos, se empezó a decir: ‘somos la ANLIS’”. De las entrevistas con investigadores de centros e institutos de la ANLIS.

“Para mí, varias acciones implicaron una mejor comunicación entre los institutos y con la Administración, por ejemplo: la implementación de los Fondos Concursables ANLIS [FOCANLIS], que permiten financiar proyectos de I+D en diferentes áreas; la firma de determinados convenios (como el de la Fiebre Amarilla) entre la FIOCRUZ y el INPB; y los fondos recibidos desde la ANPCyT. Todo eso hizo que la ANLIS representase a los institutos y los hiciera más visibles”. De las entrevistas con personal de la ANLIS.

En términos generales, la Línea 1, de Gestión y Desarrollo Institucional, concretó acciones de gran importancia para avanzar en la consolidación de una cultura institucional. Si bien no se logró al término del PMI contar con una ejecución del ciento por ciento de esta línea, fue de relevada importancia los resultados obtenidos y las modificaciones introducidas en la gestión de la ejecución presupuestaria.

5.1.3. La ejecución presupuestaria

Entre los aspectos más mencionados por los representantes de la ANLIS durante el proceso de evaluación institucional, se destacan el tema presupuestario y los criterios de asignación de recursos. Al respecto, la preocupación se centraba en la necesidad de identificar desempeños y resultados esperados para evitar que las partidas fueran distribuidas desde la Administración Central sin tener en cuenta los alcances y las necesidades de cada área. Como producto del instrumento PEI, la ANLIS incorporó la planificación del financiamiento de acuerdo con las

necesidades de producción que los responsables de las áreas y sus equipos informen. De este modo, la Administración inició la gestión presupuestaria por resultados.

“Yo creo que puede haber un cambio. La experiencia con el PEI sirvió para que cada instituto y centro sepa e identifique perfectamente cuál es su producción en función de los servicios que brinda y, recién con ese dato, solicite la asignación de recursos para la compra de insumos. Esto implica incorporar como práctica planificar qué presupuesto se va a requerir. Lo que se hacía antes era presupuestar por gasto, pero no por producto, o sea, se sabía que se iba a gastar tanto en bienes de consumo, pero no para qué. Gracias al PMI, ahora se identifica la producción y modalidad de cada instituto”. De las entrevistas con personal de la ANLIS.

Con respecto a la ejecución presupuestaria del PMI, las entrevistas buscaron recoger principalmente las apreciaciones del personal de la Administración Central y los referentes en ejecución presupuestaria. No obstante, se relevó también la percepción de todos los actores en relación con la distribución de los recursos del Plan entre las líneas de mejoramiento.

¿Si se puede mejorar con pocos recursos financieros? Sí, con el apoyo del director a esa área y siempre que sea transversal a todos los institutos. Cada instituto y centro podría disponer de una persona en área de gestión coordinada desde la Dirección. El PMI fue un disparador para revisar cosas que estaban latentes”. De las entrevistas con personal de la ANLIS.

“Estoy convencido de que no es necesario realizar desembolsos de dinero cuantiosos para realizar acciones de gestión. Es posible que un equipo tenga un costo mayor, pero en relación con sentirse parte, creo que el impacto de lo segundo es mayor que el de lo primero”. De las entrevistas con evaluadores externos de la ANLIS.

“El impacto que tuvo la mayor visibilidad de la ANLIS como entidad que aglutina al conjunto de los centros e institutos, en alguna medida, resultó mayor que la compra consolidada de todos los insumos y bienes que se hizo en el marco del PMI. La ANLIS no era tan conocida ni por su entorno ni por sus integrantes. Hoy,

en cambio, la Administración figura en la página web de sus institutos como ANLIS- Malbrán". De las entrevistas con miembros del equipo técnico del PEI.

5.1.4. El instrumento PEI como herramienta de mejora

La experiencia con el PEI significó, de acuerdo con los entrevistados, un proceso muy positivo para la institución, ya que la evaluación que se propone demanda una mirada integral siempre en pos de una mejora a concretar en el corto y largo plazo. De este modo, como se ha explicado, la evaluación queda desvinculada de una lógica de premios y castigos, o de acreditación, ya que el PEI trabaja para dejar instalada la cultura de la evaluación como una capacidad institucional que provee a la mejora continua.

Las opiniones relevadas expresan la importancia de la evaluación como herramienta de mejora. Para los representantes de la ANLIS, la participación en el PEI significó un desafío estratégico, dado que no había antecedentes de autoevaluación ni esta estaba en la agenda institucional. A pesar de que la evaluación fue vista al principio como una carga adicional de trabajo, que exigía una mayor dedicación para elaborar el diagnóstico y asimilar las valoraciones externas e internas sobre debilidades y fortalezas, el proceso culminó despertando una predisposición positiva para la implementación de las oportunidades de mejora detectadas.

“Cuanto mejor la evaluación, mejor el PMI y el impacto. La ANLIS se constituye en su momento por un agrupamiento de institutos independientes. Uno de los principales desafíos fue convertir a la Administración en una institución en sí misma y no en una copia de los institutos con los que no se sabía qué hacer. La creación de la ANLIS se hizo en el marco de la segunda reforma del Estado en 1996. Diez años después, las perspectivas eran otras, pero el problema de la identidad seguía estando. El trabajo integrado fue valioso porque abrió a que participaran todos y que lo lideraran operativamente actores históricos, no con la conducción política sino con líneas de cuadros técnicos; con un equipo amplio y replicado en cada instituto”. De las entrevistas con autoridades de la Administración Central de la ANLIS.

Según las autoridades de la institución, el acercamiento de la ANLIS al PEI se produjo en el contexto de la aparición de la agenda de CyT en los temas de salud. En ese escenario, tener

como punto de partida el PMI, esto es, un instrumento validado por los actores institucionales internos y la mirada experta de los evaluadores externos, representaba para la Administración una herramienta muy poderosa en el marco del funcionamiento de las políticas de Estado.

“Algunas cosas que se propiciaron con el PMI fueron más allá del equipamiento y la instalación de sistemas, como —por ejemplo— los lineamientos de gestión administrativa para la preparación del presupuesto o el acceso a fondos concursables. Lo mismo puede decirse de las cuestiones relacionadas con la imagen institucional que, aun cuando al principio fueron resistidas o se creyeron superficiales, significaron mucho para su cultura, como el logo, la página web y los colores distintivos de la ANLIS”. De las entrevistas con miembros del equipo técnico del PEI.

La aplicación del instrumento PEI dio como resultado un plan de acción (el PMI). Durante su ejecución, el Plan permitió también que los actores institucionales identificaran nuevos problemas y logros. Así, la institución en su conjunto comenzó a internalizar un modo de trabajar común a todos los centros e institutos que distingue a la ANLIS. La decisión de la Administración de iniciar un segundo proceso de evaluación institucional adoptada en 2018 denota la paulatina incorporación de esta práctica como una forma de viabilizar la aspiración a la mejora continua como un rasgo de su cultura organizacional. Por lo demás, una segunda evaluación de la ANLIS resultará una experiencia innovadora para el propio Programa, ya que le permitiría evaluar también su propio desempeño como promotor de la instalación de la mejora continua en las instituciones que se incorporan al PEI.

Creo que una de las cosas que el Programa debería sostener, independientemente del estímulo, es una línea de continuidad de las evaluaciones. Hay todo un colectivo del sistema CyT (las universidades) que ya está acostumbrado a las evaluaciones periódicas. En los organismos de CyT, esta costumbre debería instalarse de una manera igual de clara. Esto favorecería hacer mediciones cotidianas más rigurosas y acompañaría a que cada organismo se piense estratégicamente y en el marco de una perspectiva de política pública como parte de un todo, que es el Estado” De las entrevistas con evaluadores externos de la ANLIS.

Como puede observarse, el PEI constituye una experiencia organizacional muy importante. El centro de su trabajo está en la institución, dentro de la institución: ella es el principal actor del Programa. El PEI hace que las organizaciones dejen de ser un objeto pasivo de estudio para convertirse sujetos de conocimiento. La institución se vuelve así protagonista de su proceso y, gracias a eso, puede apropiarse de los hallazgos y convertirlos en autoconocimiento e insumos para la elaboración de sus políticas. Por lo demás, asegurar que no hay en juego premios o castigos, acreditaciones o desacreditaciones, contribuye fuertemente a quitar la mística negativa que, con frecuencia, acompaña a los procesos de evaluación.

5.2. A modo de balance

La totalidad de entrevistados pertenecientes a la ANLIS admite haber participado del instrumento PEI de manera activa o por efecto derrame. La gran mayoría estima que la construcción de la identidad de la ANLIS es un proceso aún en desarrollo, aunque las diferencias entre la situación anterior y posterior al proceso impulsado por el Programa les resulta a todos francamente observable. Esta apreciación estuvo presente incluso entre los entrevistados que expresaron haberse sentido —en algún grado— excluidos del proceso o celosos de su pertenencia a determinado centro o instituto.

“El proceso que da visibilidad a la ANLIS está relacionado con quien esté a cargo de la Intervención [situación que se mantiene desde la creación de la Administración] y su relación con el contexto y algunos actores institucionales. Hoy no existe vinculación entre los institutos. Con respecto al logo de la ANLIS, muchos actores comenzaron a usarlo y otros no. Creo que no se ha logrado todavía un sentido de pertenencia genuino. Por momentos, las gestiones son más ‘federales’ y, en otros, más ‘unitarias’. No obstante, creo que la interacción entre los institutos es muy importante para lograr la identidad institucional y que se mantenga en el tiempo. (...) Desde el PMI, del cual participé activamente, la relación con el [ex] MinCyT fue creciendo y brindó mejoras centrales, como las becas de maestrías. Hasta el inicio del Plan, el porcentaje de profesionales con posgrado era muy bajo; ahora, en cambio, la mayoría tiene maestrías o las están cursando. Los doctorados son más difíciles, pero en algunas instituciones se cuenta con un buen porcentaje de doctores. La creación de los FOCANLIS resultó una gran mejora para el estímulo de los profesionales porque se ha desarrollado una visión en investigación y desarrollo tecnológico que anteriormente existía

solamente en algunos grupos aislados". De las entrevistas con investigadores de centros e institutos de la ANLIS.

La implementación de un PMI producto de un proceso de introspección y validación externa constituye una interesante alternativa de asignación de recursos y de acciones transversales para la organización definidas de acuerdo con temas críticos identificados durante el proceso.

"Creo que la acción que contribuyó en alguna medida fue la de creación de los comités gestores, que duraron poco tiempo (a excepción del que se ocupaba de la Gestión de Ciencia y Tecnología). En esos ámbitos, se propició la interacción entre trabajadores de los distintos centros e institutos. Si bien no tuve acceso al presupuesto ni a los costos de las actividades, las acciones del PMI que surgió a partir de la autoevaluación fueron muy buenas, de gran impacto y perdurables".

De las entrevistas con investigadores de centros e institutos de la ANLIS.

La evaluación debe proponer aquellas mejoras que permitan desarrollar una política más eficiente, centrada en los resultados y con una mirada holística e integradora. Según las entrevistas, así parece haber sido recibida. Quienes participaron desde el comienzo en el proceso de evaluación, en la elaboración del Plan Estratégico 2008-2011 y en la posterior ejecución del PMI dan cuenta de ello.

Los actores consultados señalaron la importancia que tuvo para ellos haber atravesado la experiencia de evaluación institucional, la cual consideran factible de replicar teniendo en cuenta siempre las lecciones aprendidas y las novedades que la volatilidad y los cambios de contexto impongan eventualmente a los escenarios.

El trabajo iniciado por la ANLIS para *ser la ANLIS* es reconocido por la comunidad y, principalmente, por los actores institucionales internos. En esta materia, lo actuado por los recursos humanos afectados a la tarea de gestión supera ampliamente los recursos financieros invertidos.

Por último, en vista de este balance y de la nueva Acta de Compromiso firmada por la ANLIS con el PEI, puede inferirse que la aspiración a la mejora continua ha quedado instalada en la institución.

Capítulo 6. El resultado final

El objetivo de esta tesis ha sido examinar lo que ha denominado como la evaluación dinámica que implementa el PEI como herramienta para el fortalecimiento institucional y la mejora continua. El análisis partió de la caracterización del proceso, sus resultados y su relación con los actores involucrados. Para ello, se realizó una aproximación analítica a los factores que inciden sobre la generación de una identidad, la conducta de los actores, las relaciones intra e interinstitucionales y la articulación en general, tomando como caso de estudio a la ANLIS, una de las primeras instituciones beneficiarias del Programa junto con el INA.

La creación de la ANLIS coincidió con una época en que la intención de captar recursos por parte del SNCTI era entre escasa y tendiente a la merma. En este cuadro, disponer la organización de los (inicialmente) once institutos bajo una administración común (la ANLIS) que los dotara con nuevos recursos y los gerenciara sonaba a utopía, cuando no parecía la condena a sobrellevar lo que —*prima facie*— se interpretaba como un “salvavidas de plomo” según expresaron algunos actores institucionales entrevistados para esta investigación.

El pasaje de la dependencia directa del entonces Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación a reportar a la ANLIS significó para los centros e institutos incorporar procedimientos administrativos más rígidos. “*No se podía comprar ni un lápiz*”, era la percepción más extendida. La centralización de la operatoria en la Administración generó malestar y resistencia a una burocracia inflexible que —según se interpretaba— solo entorpecía la gestión sin brindar a cambio beneficio alguno, y sumaba incomodidad a la escasez de recursos económicos y financieros. En ese contexto, lo último que deseaban los centros e institutos era identificarse con ese obstáculo que la ANLIS les representaba.

En 2006, el Dr. Gustavo Ríos, en su carácter de interventor de la ANLIS, promovió el ingreso de la institución al PEI-OCT a fin de impulsar una puesta en valor de la Administración. Para ello, firmó el Acta de Compromiso con la SECyT e inició el proceso de autoevaluación, evaluación externa y ejecución del PMI.

6.1. Recapitulación del proceso de la ANLIS y principales hallazgos

En abril de 2006, la ANLIS designó una Comisión de Autoevaluación y un representante de cada instituto a fin de comenzar con las reuniones operativas con el equipo del PEI. Como

resultado del proceso de autoevaluación, a principios de 2007, se presentó un documento que señalaba las fortalezas y debilidades institucionales identificadas, y delineaba las bases para las futuras líneas de mejoramiento. Durante esta etapa se detectaron diversos déficits en relación con la gestión, los recursos financieros, la infraestructura, el equipamiento y los recursos humanos. Así, la primera propuesta que surgió de la autoevaluación fue formular un plan estratégico y atender las dificultades de gestión con la Administración Central manifestadas por los centros e institutos.

La ANLIS disponía de un modelo de gestión nítidamente funcional, muy centralizada desde lo administrativo, y responsable formalmente de una producción externa muy heterogénea. La franca asimetría de información entre la conducción institucional y los operadores de la producción, cristalizaba en una baja capacidad de incidencia de la Administración Central en la orientación de la gestión externa.

Las fortalezas y dificultades relevadas durante la autoevaluación fueron en general asociadas al rol de la ANLIS como ente integrador. De este diagnóstico surgió que un propósito clave de la Administración debía ser comenzar a articular los procesos de gestión organizacional, científica, técnica y económica con un criterio de eficiencia y productividad a fin de atender a la excelencia de sus productos y servicios en materia de salud.

El Informe de Evaluación Externa subrayó el desencuentro entre la Administración Central y los institutos en materia de coordinación de las actividades sustantivas y la lentitud de respuesta de los circuitos administrativos. En vista de su relevamiento, los evaluadores externos formularon una serie de recomendaciones en relación con la administración, las políticas de desarrollo de la ANLIS, sus recursos humanos, infraestructura y equipamiento, y la posición del organismo en el contexto local, regional y nacional. Asimismo, expresaron su adhesión a la propuesta resultante de la autoevaluación de elaborar un plan estratégico para el organismo.

El Plan Estratégico 2008-2011 de la ANLIS planteó una labor desde lo particular a lo global de todos los centros e institutos encuadrada en la consolidación institucional de la Administración. El objetivo estratégico propuesto fue convertir a la ANLIS en una organización sanitaria y científica posicionada como referente principal en la Argentina del área de la Salud.

Diseñado el Plan Estratégico 2008-2011, la Administración se abocó a la elaboración del PMI a partir de las contribuciones que realizaron las evaluaciones institucionales (autoevaluación y

evaluación externa). Asimismo, firmó el Convenio de Ejecución para la implementación del PMI Nro. 22/09 con la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, accediendo así a financiamiento del PMT III según el Contrato de Préstamo 1728/OC-AR III suscripto con el BID.

Cabe destacar que el Plan Estratégico 2008-2011 definió áreas estratégicas que sentaron las bases y se tradujeron en líneas de mejoramiento del PMI que recibieron financiamiento. Estos aportes y las recomendaciones derivadas del proceso de evaluación, fueron recogidos por el PMI, convertidos en objetivos de reorganización institucional y de fortalecimiento de sus funciones sustantivas como institución de Salud, y operativizados mediante acciones tendientes a:

- fortalecer la investigación y el desarrollo, y optimizar sus recursos;
- controlar y prevenir enfermedades;
- mejorar la vigilancia en Salud;
- generar nuevas estrategias de comunicación internas; y
- propiciar la articulación para la cooperación técnica nacional e internacional.

En relación con la gestión y desarrollo institucional, el PMI previó el diseño de acciones para la construcción de la identidad institucional de la ANLIS, mejorando la articulación institucional interna y externa, y promoviendo un funcionamiento sinérgico de sus centros e institutos.

Es de destacar que, si bien el PMI contemplaba un plazo de ejecución de dos años contados a partir de la firma del Convenio, esa fecha fue excedida. La demora se produjo no sólo por las tardanzas lógicas previstas en los inicios de los procesos de ejecución de las acciones sino también por el contexto político y social. El Plan comenzó a ejecutarse en coincidencia con la mayor tasa de personas contagiadas por la pandemia de influenza A (H1 N1) y, por lo tanto, atendió también esta emergencia a través de la compra de equipamiento e insumos que incrementaron su capacidad de diagnóstico y caracterización viral.

EL PMI permitió echar luz sobre un manto de sombras en relación con la construcción de la identidad de la Administración, iniciando un proceso de fomento de la comunicación intra e interinstitucional que contrarrestara esa debilidad, detecta desde el primer momento del proceso de evaluación. El instrumento PEI permitió una rica participación de los actores de la ANLIS en el diseño y la consolidación de su identidad. Todas las decisiones clave fueron sometidas a discusión, desde los colores del isologotipo que identificaría a la institución hasta

su diseño gráfico: debía resultar una representación significativa de todos los actores que conformaban la ANLIS.

De acuerdo con los entrevistados, la ANLIS tiene una identidad específica, aunque se la asocia con el Instituto Malbrán. En el ámbito científico tecnológico, esa identificación refuerza su estrecha vinculación con el sector: compete por instrumentos de la ANPCyT; conforma comisiones en la Secretaría de Coordinación Institucional; es un activo miembro integrante del CICyT; y posee Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS), entre otras actividades. Su relación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (del cual depende) es sólida.

En el ámbito internacional, la ANLIS ha firmado varios convenios con instituciones del área de la Salud como, por ejemplo, la FIOCRUZ (con la que mantiene estrechos lazos desde hace años). En el ámbito nacional, suscribió convenios con el Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe, el CONICET (dada la creación de un Biobanco Genómico) y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), entre otras instituciones.

Desde la implementación del proceso de evaluación institucional, la presencia pública del nombre de la ANLIS se incrementó. Entre los últimos celebrados en 2018, se cuenta un convenio de cooperación técnica recíproca para la producción nacional de la vacuna contra la fiebre amarilla, el cual fue suscripto ante el avance de esta enfermedad por la ANLIS, los ministerios de Salud y de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP). Por lo demás, la exposición mediática de la Administración en relación con determinadas epidemias (dengue, la gripe A, fiebre amarilla, etc.) le otorga visibilidad a través de una tarea de educación y prevención a la población.

La ANLIS experimentó un cambio interno, que le permitió reconocer el valor superador que su identidad integradora de todos los centros e institutos tenía en muchos aspectos. Esto se desprende de las entrevistas, por ejemplo, en lo referente a las convocatorias FOCANLIS, las cuales constituyeron un logro importante alcanzado en el marco de un programa institucional de apoyo a la investigación científica y tecnológica en salud.

Los FOCANLIS, creados para promover las investigaciones científicas orientadas a mejorar la salud de la población, financian exploraciones relevantes con dinero propio de la institución. Además, estimulan e impulsan proyectos de I+D en los centros e institutos de la ANLIS. Estos fondos fomentan la articulación de todo el colectivo ANLIS, aun cuando —

según el testimonio de los entrevistados— se propicia también la participación de investigadores externos en una proporción que no puede exceder el 40% del total.

Además de dejar una capacidad instalada en organización y realización de convocatorias externas, un logro destacado del periodo 2007-2014 fue la cantidad de proyectos recibidos. Dichos fondos buscaron potenciar el desarrollo científico y tecnológico en bienes y servicios de salud, como así también robustecer la formación de recursos humanos y la divulgación de los conocimientos en la materia. En 2019 se cumplen diez años desde la primera convocatoria.

Otro ámbito de articulación intra e interinstitucional fueron los comités de gestores, instituidos por el Plan Estratégico 2008-2011 elaborado sobre la base de la primera etapa del proceso de evaluación institucional. Estos comités tienen como meta el seguimiento de la ejecución del PMI y las áreas allí definidas. A su vez, los comités funcionan como herramientas integradoras transversales entre los centros e institutos. Cada uno cuenta con la participación de al menos un integrante de cada componente de la ANLIS. En total, se crearon ocho comités: de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud; de Vigilancia en Salud y Control de Brotes; de Información y Comunicación en Salud; de Producción y Abastecimiento en Insumos Estratégicos para la Salud; en Enseñanza y Formación de Recursos Humanos para la Salud; de Programas de Prevención y Control de Enfermedades; de Insumos; y de Productos. La permanencia en funcionamiento del Comité Gestor en Investigación y Desarrollo Tecnológico en Salud hasta la fecha de elaboración de esta tesis puede considerarse como una externalidad positiva del proceso de evaluación, ya que su continuidad señala la presencia de la ANLIS en el sector de CyT.

Por otro lado, otras acciones tendientes a mejorar la ejecución financiera de la administración abonaron también al fomento de la articulación institucional. La incorporación de herramientas para realizar una programación productiva y una rendición de cuentas diferente terminaron modificando la manera de pensar la institución desde el punto de vista presupuestario y migrar hacia la gestión por resultados. El Plan Estratégico 2008-2011 fue desagregado en doce planes productivos que evidencian ese cambio en la cultura del presupuesto por programa al presupuesto por resultados. Cabe mencionar que los recursos humanos afectados a estas tareas recibieron capacitaciones en la materia, lo que permitió profesionalizarlos y que los siguientes anteproyectos de presupuesto se hiciesen desde un enfoque en resultados y en una concordancia homogénea.

Hasta la elaboración y ejecución del PMI, la ANLIS no disponía de información detallada sobre la producción del conjunto de sus centros e institutos, un insumo imprescindible para formular presupuestos de gestión. De acuerdo con los entrevistados, hasta el momento en que fueron consultados, esos datos continuaban faltando.

Por último, el fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento de todos los centros e institutos de la ANLIS fue otra manera de vincular a sus recursos humanos intra e interinstitucionalmente y de favorecer la comunicación.

6.2. El resultado de la investigación: la visibilidad de la ANLIS

Hasta comenzar la aplicación del instrumento PEI, la dirección de la ANLIS no había ganado una legitimidad suficiente entre los centros e institutos como para lograr articular los organismos que administraba. Este desafío fue recogido en el Plan Estratégico 2008-2011, donde la Administración identificó tres focos claros donde tomaría acción: el entorno nacional e internacional; la articulación interinstitucional; y aspectos de gestión y organización.

Es difícil construir una imagen institucional a partir de un conjunto de organismos que, individualmente y en la mayoría de los casos, poseían una historia de intensa trayectoria. Por esta razón, consolidar una identidad propia de la Administración, ponerla en valor y hacerla visible se imponía como una tarea prioritaria. De las entrevistas se infiere que, si bien esta tarea no ha terminado, se cumplieron también objetivos que exceden a la construcción de la identidad institucional de la ANLIS y la creación de un símbolo que la identifique.

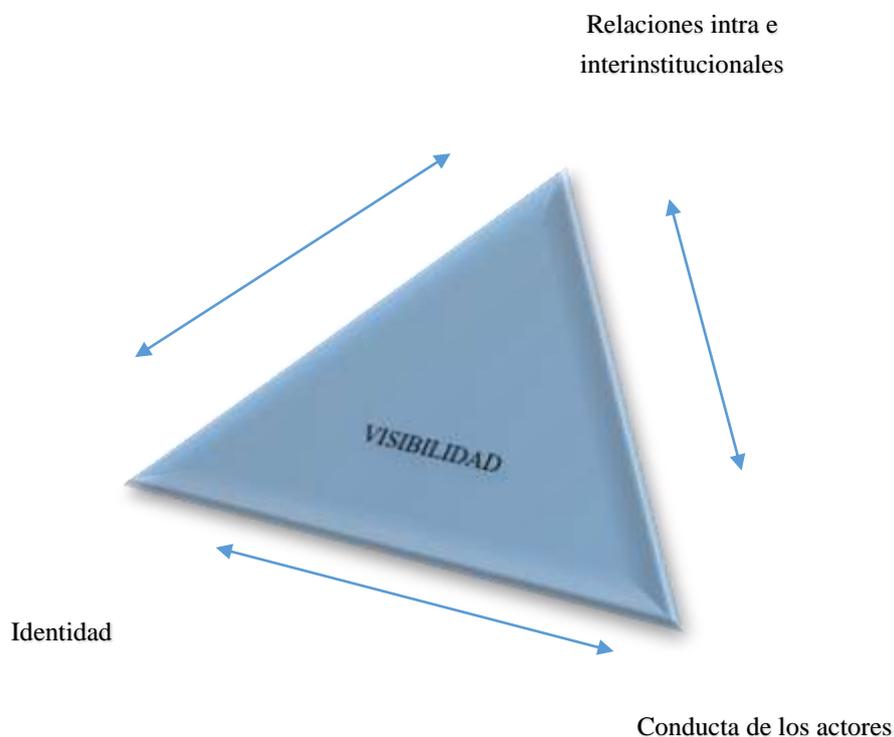
Acompañando la voluntad y la decisión políticas de quienes ejercían entonces el gobierno de la Administración, el PMI impulsó al colectivo de la ANLIS a pensar una identidad y lo ayudó a reposicionarse.

Los centros e institutos que conforman la ANLIS poseen una fuerte notoriedad asociada a su calidad científica, técnica y/o prestacional; son referentes nacionales e integran diversas redes de prestaciones sanitarias. Dadas sus fuertes identidades individuales, el PEI vino a colaborar en la tarea de fortalecer la identidad de la ANLIS como “paraguas” de un colectivo unificado. Sin embargo, las capacidades de la Administración emergían como propias de cada centro e instituto, no como su sumatoria. Por esta razón, resultaba relevante para el mejoramiento institucional promocionar una responsabilidad integrada de las partes estableciendo canales de comunicación interna que estimularan la generación de una cultura propia. El balance de la experiencia de aplicación del instrumento PEI permite inferir que la consolidación de la

identidad fue posible gracias al logro de una fuerte vinculación de los centros e institutos, alineados ahora tras la imagen de la ANLIS.

La identidad de la ANLIS resultante del instrumento PEI puede pensarse como la interacción entre tres vértices de un triángulo: la identidad entendida como el reflejo del colectivo ANLIS bajo un logo identitario; la articulación intra e interinstitucional con una imagen integradora que permite ser quien se es dentro y fuera de la organización; y la conducta de los actores, quienes no dejan de sentir su pertenencia específica a sus correspondientes centros e institutos. Este triángulo se complementa con una mirada que se integra a medida que la ANLIS se consolida y fortalece mediante un lenguaje común y el despertar de sentimientos de inclusión (Schein, 1988).

Cuadro Nro. 5: La visibilidad de la ANLIS



Fuente: Elaboración propia sobre Sábato y Botana (1975).

La cultura organizacional se compone de percepciones del mundo y de símbolos que identifican a esa percepción (Pedraza et al, 2015). Según Schein (1988), la dinámica de una cultura depende de la conducta de sus integrantes —tanto a nivel individual como colectivo— frente a los factores internos o externos a la organización que intenten modificarla. Para este autor, el cambio organizacional es el producto de la experiencia vivida por sus actores que va delineando una historia.

La cultura organizacional se instituye como identidad. Por lo tanto, consolidar la organización, estimular entre sus integrantes un sentido de pertenencia y promover la identificación son elementos clave, tanto para la cultura como para la identidad. El cambio cultural progresivo que impulsaba el PMI en la ANLIS evidenció sus avances en el afianzamiento de una conducta nueva en los responsables de cada centro e instituto: vincular su producción institucional con los resultados esperados por las metas estratégicas de la Administración definidas durante el proceso de evaluación dinámica institucional. Así, las manifestaciones de la conducta organizacional permitieron a los actores internos de la ANLIS comenzar a escribir una historia institucional nueva, donde la percepción de pertenencia se nutrió de los aportes de cada integrante y sus prácticas preexistentes (Pedraza et. al., 2015).

La ANLIS ganó visibilidad por su articulación con el SNCTI, la firma de convenios, la atención de pandemias emergentes, la participación mediática periódica, la mejora de sus acciones de prensa y la reformulación de su página web, entre otros múltiples factores. La puesta en valor de su identidad y la consolidación de una conducta organizacional alineada con ese propósito impulsaron, sin duda, esa visibilidad. La validación interna mediante la autoevaluación, sumada a la mirada externa experta, propició acciones que, de una manera u otra, aportaron a la concreción de cambios incrementales en las motivaciones de los actores. Conductas, identidad y articulación generaron sinergias diferentes y complementarias, en dirección vertical y horizontal, y en ambos sentidos. Los cambios que fueron introduciéndose abonaron recíprocamente el fortalecimiento de esos tres factores.

Propiciar la consolidación de una identidad de la ANLIS detrás de un símbolo tampoco fue una cuestión menor. Según Costa (2007), la imagen corporativa excede a la simple creación de un logotipo o al cambio de un membrete: es la expresión más concreta y visual de la identidad de cualquier organización.

Gráfico Nro. 5. Logo de la ANLIS.



Fuente: página web de la Administración.

La propuesta de este isologotipo respondió a al propósito de mostrar una imagen que reflejase la articulación de los institutos y las personas que conformaban la ANLIS. Era la manifestación visual que, por medio de un conjunto de impresiones logradas a través del uso de la forma y el color, permitiría representar de manera tangible la identidad institucional (Costa, 2001). Según los entrevistados, el distintivo diseñado —que fue consensuado hasta en la utilización de los colores— buscó mostrar a un grupo consolidado y alineado tras una misión y un objetivo compartidos.

Mientras que el isologotipo comunicaba al contexto qué era la ANLIS, la institución continuaba trabajando puertas adentro en ganar la identificación de integrantes con la Administración. Algunos centros e institutos incorporaron “ANLIS” como una suerte de apellido que precede al nombre de pila; así lo hizo, por ejemplo, el CENDIE adoptó el “ANLIS - CENDIE”. Otros, en cambio, incorporaron la Administración a su denominación pero conservando la precedencia de su nombre: “Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas – ANLIS”, reza su página web. Hubo centros e institutos que incorporaron “ANLIS” rápidamente; otros opusieron cierta resistencia, aunque en su presentación institucional en la web consignan su afiliación a la ANLIS. De algún modo, esas conductas expresaban las tensiones implicadas en la creación de la ANLIS y la dependencia de sus organismos integrantes.

Al tiempo que la ANLIS ganaba visibilidad y se profundizaba el funcionamiento del conjunto de centros e institutos como un todo, el sentido de pertenencia crecía. La resistencia de los actores internos confería complejidad al proceso, de alguna manera previsible. El instrumento PEI permitió que la Administración identificara el problema y lo atenuara mediante diversas acciones de integración y articulación.

La relación entre la articulación intra e interinstitucional y la imagen merecen analizarse desde la sinergia provocada por las transformaciones de las conductas. Así, por ejemplo, que los integrantes comenzaran a presentarse diciendo “soy personal de la ANLIS y trabajo en el instituto tal” era un signo del cambio en marcha.

Desde su creación, además de cumplir con sus objetivos fundacionales en el área de salud y prevención, cada centro e instituto operó relacionándose con su entorno y las demandas sociales. Esto fortaleció y configuró su imagen institucional. La identidad ANLIS despertó entre los organismos una resistencia al cambio motivada probablemente por el temor a dejar de ser lo que eran, es decir, a perder sus identidades. Como interpretó el PMI, esta situación exigía una decidida política de vinculación interinstitucional porque, como cualquier relación, se necesitaba confianza, comprensión y reconocimiento de y hacia todas las partes involucradas. La ANLIS nació como un conector de partes muy heterogéneas que, además, estaban (y están) muy dispersas geográficamente.

Todo lo expuesto permite inferir que la conexión de esas identidades particulares no era simplemente una suma de partes. Significaba canalizar un complejo flujo de relaciones a partir de una decisión de gobierno institucional y un pensamiento estratégico de consolidación a largo plazo. En suma, se trataba de operar —más allá de las resistencias y los roles— un cambio organizacional profundo, es decir, que se involucraba con un aspecto clave del núcleo duro de la cultura: la identidad. Varios entrevistados coincidieron en que la ANLIS debía ser una institución en sí misma y, dado que los centros e institutos poseían una identidad fuerte, la Administración debía trabajar en su propia identidad desde la articulación de los organismos que la integraban.

Conclusiones finales

Uno objetivo principal de esta investigación fue brindar elementos analíticos que dieran cuenta de la importancia del instrumento PEI como herramienta de gestión. Con este fin, se ha descrito la experiencia de la ANLIS con la evaluación dinámica impulsada por el Programa como propuesta de mejoramiento institucional, que deja capacidades de gestión instaladas y promueve acciones específicas para atacar debilidades y consolidar fortalezas institucionales.

La tesis desarrolló la historia de la ANLIS a fin de brindar elementos que permitieran comprender dificultades del proceso de fortalecimiento institucional relacionadas con el origen de la organización, su vinculación institucional, identidad y la participación de los

actores que la integran. Asimismo, describió cómo la autoevaluación alentó el inicio de un proceso de consolidación de fuerzas de los actores institucionales internos en pos de un propósito común: la identificación de fortalezas y debilidades, de oportunidades y amenazas, y de posibles líneas y acciones de mejoramiento.

La investigación presentada permitió también comprender bajo qué condiciones la evaluación institucional puede identificarse claramente como una posibilidad de mejora, desprovista de las intencionalidades de control que suelen inquietar a los sujetos evaluados. Desarmar la identificación de la evaluación con el premio y el castigo, o con la acreditación constituyó un objetivo un desafío central que el equipo técnico del PEI (y el gobierno de la ANLIS) debió acometer.

El análisis del caso ANLIS permitió también detectar que, después de las etapas de autoevaluación y evaluación externa, y abordar la planificación estratégica de la Administración representaba una acción clave para un mejoramiento institucional efectivo. De hecho, de acuerdo con los entrevistados, la definición de un plan estratégico constituyó una motivación central para el ingreso de la ANLIS al PEI. Al respecto, la elaboración del Plan Estratégico 2008-2011 demostró que la participación activa y comprometida de los actores institucionales internos —que oportunamente había sido promovida e impulsada por el Programa— había quedado sólidamente instalada como una capacidad institucional transferible a todo ejercicio que demandara decisiones clave como, por ejemplo, la planificación. Cabe agregar que, en 2018, la ANLIS solicitó ingresar otra vez al PEI para actualizar su Plan sobre la base de un nuevo ciclo de evaluación institucional.

La investigación aquí presentada pone de relieve también los aportes de la mirada externa experta. Esta contribuyó con insumos para la elaboración del PMI y el Plan Estratégico 2008-2011 de la ANLIS proponiendo posibles líneas de mejora y acciones para operacionalizarlas. Prácticamente todos esos aportes, sumados y combinados con los hallazgos y las propuestas surgidos de la autoevaluación, cristalizaron en el PMI.

Por otra parte, el análisis de los documentos y el trabajo de campo permitieron comprender que la necesidad de construir una identidad institucional de la ANLIS que posibilitara, en primer lugar, disminuir las tensiones entre los centros e institutos, en una segunda instancia, armonizar sus intereses y, por fin, explorar y explotar sinergias. Como se consignó, se realizaron múltiples acciones tendientes a construir esa identidad integradora y representativa del colectivo ANLIS. Se desarrolló un manual de identidad institucional, se rediseñó la página

web de la Administración incorporando y destacando noticias sobre las actividades de los centros e institutos, así como enlaces a sus respectivas páginas. Además, se creó publicó una revista de la institución que daba cuenta de las novedades del área de la Salud. La consolidación o construcción de una identidad excedía a las acciones mencionadas y por esa razón —como precisó el PMI— la ANLIS debía hacerse visible interna y externamente como instancia aglutinante. Con este fin, trabajó en la interacción de los ya referidos tres aspectos clave: identidad, conducta de sus miembros y articulación intra e interinstitucional.

Además del trabajo interno, la ANLIS trabajó en incrementar su presencia dentro de la Administración pública. En particular, asumió un rol activo en sus relaciones con los (entonces) ministerios de Salud, y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Con el primero, fortaleció su protagonismo en la materia de su competencia (la Salud) y, con el segundo, su labor en relación con la investigación y el desarrollo. En vista de un propósito análogo, en el plano nacional e internacional, celebró convenios de cooperación en materia sanitaria, tomó parte en diversas maestrías, accedió a subsidios a través de los instrumentos de financiamiento de la ANPCyT y amplió su presencia mediática.

Las acciones tendientes a consolidar en la ANLIS los vínculos internos fueron variadas y obtuvieron resultados positivos en relación con este objetivo. Los FOCANLIS demostraron capacidad de catalizar la interacción de los centros e institutos (entre sí y con otras instituciones públicas y privadas) y la definición de nuevos proyectos de investigación. Los comités gestores por áreas temáticas y con diversidad de integrantes dependientes de los centros e institutos estimularon la comunicación interna. La introducción de la gestión por resultados promovió la reflexión en los centros e institutos, y optimizó la asignación presupuestaria. La compra de equipamiento para uso compartido común y la elaboración de un Plan Maestro de Informática alentaron la actuación coordinada de actores internos.

La elaboración del PMI fue otro un hito en la trayectoria de la ANLIS. Así como el Plan Estratégico 2008-2011 marcó el nacimiento de los comités gestores, el PMI reunió a responsables por cada línea de mejoramiento que representaban a los centros e institutos. De este modo, ambas instancias de gestión promovieron también la comunicación y la articulación intrainstitucional.

De todo lo expuesto, puede inferirse que el camino recorrido significó un cambio en la cosmovisión de los actores. Cada uno, pese a las naturales resistencias y sin perder su identidad institucional de origen, pudo comenzar a asumirse como parte de este todo que es la

ANLIS. La construcción de esta identidad, núcleo duro de la cultura organizacional, continúa en curso y siendo reforzada constantemente desde el gobierno de la Administración.

En relación con el presupuesto del PMI de la ANLIS, la compra de equipamiento, la logística de muestras y la reingeniería de laboratorios, entre otras acciones, captaron un porcentaje muy superior de los fondos ejecutados para llevar a cabo las acciones tendientes a impactar sobre las conductas, la articulación y la identidad institucional. Sin embargo, eso no mermó ni los resultados (identificación, integración, visibilidad, etc.) ni la importancia atribuida a estos por la ANLIS: así se expresa en los documentos producidos por la institución como parte de su proceso de evaluación dinámica.

Los cambios en la conducta de los actores se complementaron o apalancaron con las modificaciones generadas por las políticas de integración. La revisión de la identidad institucional, asociada al rol social desempeñado y su estímulo activo, contribuyó a mejorar algunas de las tensiones internas encontradas inicialmente en la autoevaluación y a definir los problemas que debían abordarse.

En suma, retomando los objetivos específicos planteados por esta tesis en el Capítulo 1, puede afirmarse lo siguiente.

- En relación con describir en profundidad la trayectoria y la identidad institucional de la ANLIS en función de los cambios ocurridos como consecuencia del instrumento PEI y sus atributos, se realizó la descripción planteada y del proceso de mejoramiento institucional.
- Respecto de identificar las cosmovisiones manifiestas en las conductas de los actores involucrados en el proceso de evaluación y mejoramiento institucional, así como en la articulación intra e interinstitucional de los actores internos, y de ellos con los evaluadores externos y los integrantes del PEI, todos estos aspectos fueron descriptos, como así también la percepción de los actores sobre la construcción y consolidación de la identidad y visibilidad institucionales de la ANLIS en el marco del PEI.
- Por último, en cuanto a describir las acciones de mejora en relación con el proceso propuesto por el PEI como motor para el mejoramiento de la identidad de la ANLIS en términos de capacidades y acciones concretas de consolidación de la gestión institucional, la tesis dio cuenta de ese proceso y de su rol impulsor de una evaluación dinámica y del mejoramiento continuo, los que han dejado como resultado capacidades institucionales instaladas que se evidencian en el reingreso de la ANLIS al PEI durante el año 2019.

El caso de la ANLIS confirma al instrumento PEI como herramienta de gestión. El proceso permitió a la Administración: ponerse en valor como institución de CyT; conformarse como un colectivo de centros e institutos integrados; dotarse de una identidad; y superar gran parte de las dificultades halladas gracias a la evaluación.

Si bien la mayoría de los logros mencionados se produjeron a partir de la ejecución del PMI, la descripción del caso que hace esta tesis muestra que los vínculos entre los actores institucionales comenzaron a desplegarse desde el inicio mismo de la aplicación del instrumento PEI, cuando se conformaron diversos comités (de evaluación, comités gestores) con miembros de los centros e institutos. Ese proceso de involucramiento, previo a la elaboración y ejecución del PMI, fue uno de los factores que posibilitaron los resultados obtenidos por la ANLIS.

A los efectos de esta investigación, se tomaron en cuenta solamente acciones de gestión. Sin embargo, no debe obviarse que el resto de las acciones resultantes de la ejecución del PMI (mejoramiento de laboratorios y espacios comunes, conectividad, investigación, equipamiento, capacitación, etc.) abonaron también a la articulación intra e interinstitucional. El estudio de esos aspectos del caso ANLIS demanda otra investigación. Hasta aquí, y sobre la base del recorrido expositivo realizado, es posible concluir que el instrumento PEI como herramienta de gestión fue un disparador y una herramienta que posibilitó la puesta en valor de la ANLIS, una institución con un difícil nacimiento pero con el potencial de ser un referente destacado y singular en materia de Salud de la Argentina.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR MORALES, J. E. (2010 a). “*Herramientas Básicas para la Administración de la Calidad*”. Network de Psicología Organizacional. Oaxaca: Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C. México
- (2010 b). “*La Mejora Continua*”. Network de Psicología Organizacional. Oaxaca: Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C. México
- ALBORNOZ, M. (2008). “La evaluación en ciencia y tecnología”. En *Ética y gestión de la investigación en biomédica*, Silvia Rivera (compiladora). Buenos Aires: Paidós.
- ALCORTA, F. (2004). *Conceptos Básicos de la institución y comunicación*. Asunción: CECOM.
- ANLIS Administración Nacional de Laboratorios e Institutos del Salud (2009). “*Plan de Mejoramiento de La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud ANLIS, años 2009-2011*” Recuperado el día 17 de noviembre de 2018 de www.pei.mincyt.gob.ar/pdfs/Info_consultoria_final_ANLIS.pdf.
- ANLIS Administración Nacional de Laboratorios e Institutos del Salud (2007) *Autoevaluación y Evaluación Externa de La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud ANLIS, años 2007-2008*. Recuperado el día 17 de noviembre de 2018 de www.pei.mincyt.gob.ar/pdfs/Info_consultoria_final_ANLIS.pdf.
- ARAUJO, S. (2007): “Evaluación institucional y cambio universitario. Un difícil proceso de reconstrucción”, en Krotsch, Pedro, Camou, Antonio y Prati, Marcelo (coord.), *Evaluando la evaluación. Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Prometeo
- BAUER, M. (1988) “Evaluation in Sweelish Higher Education: recent trends and the outli-nes of a mode!” in *European Journal of Education*, 23, (1-2), pp. 25-36, 1988
- BECARIA L, FANELLI A., PERAZZO R., WILLIAMS R. (2016). *Evaluación de impacto del proceso de evaluación y de los Planes de Mejoramiento del Programa de Evaluación Institucional (PEI)*. Documento de trabajo. Buenos Aires

BID Banco Interamericano de Desarrollo (1997): *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*, Oficina de Evaluación (EVO), Recuperado el 18 de noviembre de 2018 en <http://www.iadb.org/cont/evo/spbook/evobook.htm>

BID- SECYT. (1997) Ayuda Memoria, documento de trabajo. Buenos Aires.

BRIONES G. (1991). *Evaluación de Programas Sociales*, 1era edición. México. Editorial Trillas

CASTRO SPILA J. A. (2003) "Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas. EL caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria FOMECA" Documento de trabajo (110), pp. 1-16 Buenos Aires, Universidad de Belgrano

COLEMAN, J (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press

COSTA, J. (2007) Identidad Corporativa y cultura organizacional. En *El Dircom hoy*. Barcelona. Costa Punto Editor.

—. (2001). El director de comunicación. En *Dirección de Comunicación Empresarial*. Barcelona. Gestión 2000 S.A.

DAHLER-LARSEN, P. (2007): "Podemos evaluarlo todo o de la estimación de la cultura evaluabilidad a la cultura de la evaluación". *Evaluación de Políticas Públicas ICE*, Nro. 836.

De VINCENZI, A. (2013), Evaluación institucional y mejoramiento de la calidad educativa en tres universidades privadas argentinas, en Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, UNAM-IISUE/ *Universia*, vol. IV, N° 9, http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/132/html_45

DEL BELLO, J.C. (2002): Desafíos de la política de educación superior en América Latina: Reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para "El mejoramiento de la Calidad" en *LCSHD Paper Series 32442*, World Bank, marzo.

Decreto 421/94 – Contrato de Préstamos entre LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL BANCO INTERAMERICANOS DE DESARROLLO. (1994) (2002) (2008) (2010). PROGRAMA DE MODERNIZACION TECNOLOGICA

Decreto 660/96. *Modificación de la actual estructura de la Administración Nacional*. Recuperado el 16 de marzo de 2019 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37574/norma.htm>.

Decreto 801/18 *Modificación*. Recuperado el 16 de marzo de 2019 de http://www.cira.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=8601:decreto-801-2018&catid=112&Itemid=500.

Decreto 802/18 *Conformación organizativa*. Recuperado el 16 de marzo de 2019 de http://www.cira.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=8603:decreto-802-2018&catid=112&Itemid=500.

Decreto 1628/96. *La estructura organizativa de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán" (ANLIS)*. Recuperado el 16 de marzo de 2019 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41240/norma.htm>.

Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en Argentina (ECYT-AR). (14 de julio de 2015). Organismos nacionales de ciencia y tecnología en Argentina. Recuperado el 1 de febrero de 2019, de *Enciclopedia de Ciencias y Tecnologías en Argentina (ECYT-AR)*: https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Organismos_nacionales_de_ciencia_y_tecnolog%C3%ADa_en_Argentina

ESCUADERO ESCORZA, T. (1989) ¿Quién estudia ciencia en nuestra universidad? En *Enseñanza de las ciencias: revista de investigación y experiencias didácticas*. Vol. 7 (1), 45-52 Universidad de Zaragoza (1989)

FERNÁNDEZ, F. (2002). La cultura corporativa. En *Comunicación corporativa e institucional*. Madrid: Universitas.

FREDERICKSON, H.G. (2000). Can Bureaucracy be beautiful? (Page. 47-53) en *Public administration review*. Vol. 60, Nro. 1.

GALLART M. A. (1993): “La integración de métodos y la metodología cualitativa” en Forni, Gallart y de Gialdino Vasillachis (eds.): *Los fundamentos de las ciencias del hombre. Métodos cualitativos II: la práctica de la investigación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, pp. 107-149

- GARZON, A. (2012). *La mejora continua y la calidad en Instituciones de formación profesional*. (Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona. España). Recuperado de <http://www.tdx.cat/handle/10803/96828>.
- GIBBONS, M.; LIMOGES, C.; NOWOTNY, H.; SCHWARTZMAN S.; SCOTT P.; TROW, M (1997). *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor S.A.
- Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional (2012). Dirección y edición: José Luis Osuna y Carolina Márquez. Redacción Ana Cirera y Carmen Vélez. <https://mjjmevaluacion.wordpress.com/2012/05/03/guia-para-la-evaluacion-de-politicas-publicas-del-instituto-de-desarrollo-regional>
- HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- HAGE J. (1980) *Theories of organizations*. New York. Wiley.
- HINTZE, J. (2001) “La gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados”, *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N.º 17, Caracas.
- HINTZE J. y BISANG R. (2007) *RESUMEN EJECUTIVO Del Informe de Evaluación Externa de ANLIS*.
<http://www.postgradoune.edu.pe/pdf/documentos-academicos/evaluacion-de-la-educacion-superior/11.pdf>
http://www.pei.MinCyT.gob.ar/pdfs/Guia_Autoeval_inst_CyT.pdf . 20-10-18
http://www.pei.MinCyT.gob.ar/pdfs/Guia_Autoeval_externa_inst_CyT.pdf . 20-10-18
http://www.pei.MinCyT.gob.ar/pdfs/Guia_Formulac_Plan_Mejora.pdf . 20-10-18
- Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. (7 de marzo de 2019). Mapa del Estado. Recuperado el 15 de marzo de 2019, de Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación:
https://mapadestado.jefatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=015
- JEPPESEN C., NELSON A., CALER S., (2007) Evaluación como instrumento de Política Científica. Trabajo presentado en el *Primer Congreso Argentino de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*. UNQ

- KAST, F.t E. y ROSENZWEIG, (1987). *Administración en las organizaciones*, 4ta. ed., México Ed. Mc Graw Hill.
- LANDI, N.E. y PALACIOS, M.E (2010): “La autoevaluación institucional y la cultura de la participación” en: *Revista Iberoamericana de Educación* N.º 53, p. 155-181.
- Ley 25467/01 – LEY MARCO DE CIENCIA TECNOLOGIA E INNOVACION Promulgada 20 de septiembre de 2001, Buenos Aires. Recuperada en <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Ley-25.467-CIENCIA-TECNOLOGIA-E-INNOVACION1.pdf>, el 24 de noviembre de 2019.
- Ley 24.521. - Ley de EDUCACIÓN SUPERIOR. Recuperado en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/94281>, 16-03-19
- LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN Y EL DECRETO 499/95. Recuperado en http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/normativa/decretos/dec_nac_499.pdf.16-03-19
- LÓPEZ ABREU, O.L., GARCÍA MUÑOZ, J.J, BATTE MONTER, I. y COBAS VILCHES, M.E (2015): “La mejora continua: objetivo determinante para alcanzar la excelencia en instituciones de educación superior” en *EDUMECENTRO vol.7 No.4* Santa Clara oct.-dic. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-28742015000400014
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2000a): “*Evaluación de la gestión universitaria*”, Informe CONEAU.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R (2000b). *La evaluación para el análisis y la planificación de las organizaciones*, Documento de trabajo (Mimeo), sin lugar
- MARTINEZ PORTA, L., TOSCANO, A. R y CAMBIAGGIO C., (2014), “La experiencia de la evaluación de la función I+D+i de las universidades a través del Programa de Evaluación Institucional (PEI) En *Revista CTS, Nro. 27, vol. 9*, Septiembre (pág. 165-181). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/924/92431880010/>
- MARQUINA, M. (2014): “La arena evaluativa: tensiones, equilibrios e intereses de una época política” en *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva, Colección de Educación Superior*, Universidad de Palermo (UP), pp.61-101.

- MARQUIS, C. (2014): “Dos décadas de evaluación universitaria en la Argentina”, en Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva, *Colección de Educación Superior, Universidad de Palermo (UP)*, pp. 15-60.
- MERCADO MALDONADO A. Y HERNÁNDEZ OLIVA. A (2010) El proceso de construcción de la identidad colectiva. En *Convergencia: Revista de ciencias sociales*. PP. 229-251 México. UAEM
- MERTON, R. K. (1968). “The Matthew Effect in Science”. *Science* 159 (3810), 56-63.
- MOKATE K.M. (2003) Convirtiendo el “monstruo” en aliado. La evaluación como herramienta de la gerencia social. *Documentos de trabajo del INDES*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- NERIOTTI N. (2014). Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas. En *LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del ESTADO*. P. 13. – 369. (coordinador), Colecciones políticas públicas. Universidad Nacional de Lanús, UNLA.
- NIRENBERG O., BRAWERMAN J. y Ruiz V., (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Editorial Paidós. ISBN 950-12-450S-X.
- NIRENBERG O., (2008). La evaluación y su aporte para desarrollo de las OSC. *Rev. Electrónica Portas*, v.2, n.2, p.18-40
- OCDE CAD Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (inglés/francés/español y otras lenguas, OCDE CAD, 2002-2008)
- OSUNA, J. L., y MARQUÉZ, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- OSZLAK, O (1997): “La Administración Pública como área de investigación: la Experiencia Argentina”, *Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2. CLAD, des 15 al 18 de octubre, Isla Margarita, Venezuela
- PLAN ESTRATÉGICO 2008-2011 ANLIS. Documento de trabajo.
- PLAN NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA e INNOVACIÓN: Argentina 2020. Recuperado el 16 de marzo de 2018 en de <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>.

PLAN NACIONAL PLURIANUAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA 1998-2000. SECYT.
<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/94281>

PEREIRA M., BARLETTA F. y SUAREZ D. (2015) El rol de las vinculaciones en el desarrollo de las capacidades de la firma. Un análisis de redes sociales de la industria del software en Argentina. *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo*. Vol. 3 Nro. 2'1, pp3'21

HAMILTON M., BISANG R. y TOBAR F. (1998) *Proyecto de Reversión y Fortalecimiento de la Gestión Institucional. Análisis diagnóstico de los Institutos que conforman ANLIS*. Documento de trabajo.

RINCÓN CASTILLO E.L., (2004), El sistema nacional de innovación: Un análisis teórico-conceptual. *Opción* [en línea] 2004, 20 (diciembre): [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31004507>> ISSN 1012-1587

RIVERA, V.S. (2010). <https://victorsamuelrivera.blogspot.com/2010/09/identidad-fuerte-y-debil.html>

ROCA A. MOSCOSO J. (2013) *INFORME DE RESULTADOS DEL PLAN DE MEJORAMIENTO DE ANLIS*. SSEI – documento de trabajo.

RODRÍGUEZ de los Ríos L. y ZEVALLOS Choy C., (2003) Evaluar para mejorar en “*Antología sobre evaluación institucional*” 2003 Primera Edición

SÁBATO, J. A. y BOTANA, N. (1975): “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina”, en *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*, ED. PAIDOS, Buenos Aires, pp. 143-154

Secretaría de Articulación Científico Tecnológica - Subsecretaría de Evaluación Institucional – Programa de Evaluación Institucional “*Manual de Procedimientos para la Evaluación Institucional y la Formulación de Planes de Mejoramiento de las Instituciones de Ciencia y Tecnología*”. (2010). Recuperado de: http://www.pei.MinCyT.gov.ar/pdfs/Manual_proc_evaluac_inst_y_formulac_planes.pdf. 20-10-18

Secretaría de Articulación Científico Tecnológica - Subsecretaría de Evaluación Institucional (2010). – Programa de Evaluación Institucional “*Manual de Procedimientos para la Evaluación Institucional y la Formulación de Planes de Mejoramiento de las*

Instituciones de Ciencia y Tecnología". Recuperado de:
http://www.pei.MinCyT.gob.ar/pdfs/Manual_Adm_Operaciones.pdf . 20-10-18

SECyT (2005). *Documentos Base del PEI-OCT*, Mimeo.

SUTUBRIN L. (2014) Programa de Evaluación Institucional (PEI). *Consultoría de Apoyo para el seguimiento y evaluación de componente de Fortalecimiento Institucional*. Buenos Aires. Recuperado de:
<https://victorsamuelrivera.blogspot.com/search?q=identidad>

VAN RIEL, C. (1997). *Comunicación corporativa*. Barcelona: Prentice-Hall.

VARGAS JIMÉNEZ I. (2012) La Entrevista en la Investigación Cualitativa: Nuevas tendencias y retos. En la Revista Calidad en la Educación Superior. Programa de Autoevaluación Académica. *Universidad Estatal a Distancia. Volumen 3. Nro. 1*. Costa Rica.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006) *Estrategias de la investigación Cualitativa*. Barcelona, Gedisa.

VILLANUEVA L.F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Antología de políticas públicas Nro. 3. México: Grupo Editorial Porrúa.

WEBER M, (1947). *The theory of social and economic organizations*. New York, Oxford University Press

WEISNER, E. (2000), "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", *Serie Gestión Pública N.º 4*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.

YIN, R. K. (1993). *Applications of Case Study Research*. London: SAGE.

Bibliografía

- AGUIAR, D. (Dir.); et al. *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*. Nueva edición [en línea]. Viedma, Río Negro, Argentina: Editorial UNRN, 2018 (generado el 24 octubre 2018). Recuperado de: <<http://books.openedition.org/eunrn/1211>>. ISBN: 9789873667671. DOI: 10.4000/books.eunrn.1211
- AGUILAR MORALES. Y ANDER EGG E (1992): *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid, Siglo XXI
- AGUILAR VILLANUEVA L.F.: (2007), El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Nro. 39, Caracas.
- (1996), La Hechura de las políticas. 2da edición. *Antología de políticas públicas Nro. 2*. México, Grupo Editorial Porrúa
- (1993), Estudio introductorio. El proceso de la Política. En: Problemas públicos y agenda de gobierno *Antología de políticas públicas Nro. 3*. México, Grupo Editorial Porrúa
- ARAUJO G. V. (2005). Accountability Rendición de Cuentas. *Centro de Competencia en Comunicación para América Latina*. Montevideo.
- ATARIO D. et. al (2014) *Evaluación y acreditación universitaria: actores y políticas en perspectiva*. Universidad de Palermo UP.
- BARSKY O., CORENGIA A., FLIGUER J. y MICHELINI G. (2016). La investigación en la Universidad Privada Argentina. CABA. GRUP
- BID (1997): “*La educación superior en América Latina y el Caribe. Documento de estrategia*”, Washington, D.C.
- BID/Departamento Nacional de Planeación (1996): Indicadores de diagnóstico, seguimiento evaluación y resultados. Elementos conceptuales para su definición y aplicación, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas, *Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos*, BID
- BANCO MUNDIAL (2005): *La Iniciativa de Comunicación - Modelos de Planeación - Sistema SyE - Seguimiento y Evaluación*, recuperado de:

<http://www.comminit.com/la/modelosdeplaneacion/modelos2004/modelosplaneacion-16.html>

Banco Mundial (BM) y Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) (2009) *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*.

BAQUÉ E. (2003) Que es la conducta. En *Revista Internacional de Psicología Clínica y de la salud*. ISSN 1-576-7329

BERTRANOU, J. (2001), "El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto", Buenos Aires, *Revista Política y Gestión* Vol. 2,

BORSOTTI, C. A. (2007), *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores

BOZZI, S. O. (2000). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* del 24 - 27 octubre 2000, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

BRICALLI, J. M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Madrid: CRUE, Recuperado de: <http://www.oei.es/oeivirt/bricall.htm>

BLUTMAN, ARRIAGA, RACCA, OVIEDO, y otros. (2009). Medición de la cultura y el clima organizacional. *Decimocuartas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Universidad Nacional de Rosario. Santa Fe, Argentina.

CABRERA H.R.; MEDINA LEON A.; NOGUEIRA MEDINA D. NUÑEZ CHAVIANO Q. (2015) Revisión del estado del arte para la gestión y mejora de los procesos empresariales. En *ENFOQUE UTE*. V.6-N.4 CUBA

CAMOU, A. (2002), "Reformas Estatales de 'Segunda Generación' y Reformas Universitarias en la Argentina Actual. (O de por qué es bastante más fácil privatizar una compañía telefónica que reformar una universidad)", en *La Universidad Cautiva*, Pedro Krotsch (Org.).

CONEAU (1997) "*Lineamientos para la Evaluación Institucional*", Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

- CHOQUE LARRAURI, R. (2005). *Comunicación y educación para la salud*, Lima, Perú.
- DAHLER-LARSEN, P. (2013): “*Evaluation as a situational or a universal good? Why evaluability assessment for evaluation systems is a good idea, what it might look like in practice, and why it is not fashionable*”.
- DAVILA M., GUAGLIANONE A. (2012) Las políticas de evaluación y acreditación universitaria en la Argentina. Trabajo preparado para su presentación en el *x Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia*. Rosario.
- DAVYT a., VELHO L. (1999) Excelencia Científica: la construcción de la ciencia a través de su evaluación. La comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). En REDES Vol. VI, Nro. 13 PP13-48. Uruguay
- Documentos Debate del CLAD: *Estado, Administración Pública y Sociedad*, Nro. 14.
- DUEK, M. C. Individuo y sociedad: Perspectivas teórico-metodológicas en la sociología clásica. Argumentos (Méx.) [online]. 2009, vol.22, n.60 [citado 2019-01-22], pp.9-24. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952009000200001&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0187-5795.
- ECHEVERRIA, R. (2003), *Ontología del Lenguaje*, Sexta Edición, Chile.
- ERBES A. y SUAREZ D. (Comp.) (2016). *REPENSANDO EL DESARROLLO LATINIAMERICANO. Una discusión desde los sistemas de innovación*. Ediciones UNGS. LUA.
- ESTEVEZ A.M. (2014) Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas. *Cuadernos de Polipub.org*. Nro. 13 Año 2014 ISSN 1853-5739.
- ESTEVEZ A.M., ESPER S.C. (2010) Algunas Guía de estilo para la presentación de informes de investigación. En *Cuadernos de Polipub.org*. Nro. 1.
- FASSIO A, PASCUAL L., SUÁREZ F. (2002) *Introducción a la metodología de la Investigación aplicada al saber administrativo*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Administrativas. Buenos Aires, Ditexis.
- FREEMONT E. K. y ROSENZWEIG J. E (1995). - *Administración en las organizaciones: enfoque de sistemas y de contingencias*. Editorial: Mc Graw Hill.I.S.B.N : 9684514492-

- GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2006). *Un concepto de actor para la ciencia política*. Madrid. Copy Red.S.A.
- GARCÍA P.S., LAZZARI L.L. (1998) La evaluación de la calidad en la universidad. V Congreso de SIGEF, Lausanne, Suiza.
- GONZALEZ, L. E. (2004). *El Impacto del Proceso de Evaluación y Acreditación en las Universidades de América Latina*. Cinda (Centro Interuniversitario de Desarrollo). Disponible en: <https://www.uned.ac.cr/academica/images/igesca/materiales/12.pdf>
- GORDILLO, A. (1963) Los Órganos del Estado. En *El acto administrativo*. Buenos Aires. Ed. Abeledo – Perrot.
- GUZMÁN M., (2001) *Evaluación de programas e indicadores de desempeño*. Santiago de Chile. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDES - COLLADO, C. y BAPTISTA L. P. (2006), *Metodología de la investigación. (Cuarta edición)*. México. McGraw Hill.
- HINTZE, J. (2001) “Control y evaluación de gestión y resultados”, *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Nro. 1. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral.
- (1999) *Administración de estructuras organizativas*, Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires, Disponible en: www.top.org.ar/publicac.htm.
- HUETA A. R. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad Institucional. *Política y Cultura Nro. 30*. México.
- HURTADO D., (2010) *La Ciencia Argentina*. Buenos Aires, Edhasa
- IACOVELLO M., ZUVANIC L. (2006) “*Desarrollo e Integración de las gestiones de recursos humanos en los Estados Latinoamericanos*”
- JIMENEZ RODRIGUÉZ J. (2009) El efecto Mateo: un concepto psicológico. En *Papeles del Psicólogo Vol. 30* Nro. 2 pp. 145-154, Madrid España.
- LARSEN N. (2017) Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas de Moral I., Paniagua M., Rodríguez L., y Rodríguez C. en *ESTADO ABIERTO, Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas. Vol. 1 Nro. 3*. INAP
- LOPECZEK, M.I. (2007) *Documento de Apoyo Nro. 8. Articulación*. Misiones; Consejo Nacional de Educación.

- LORAY R. (2015). Elementos conceptuales para el análisis de los instrumentos de promoción y financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y la Tecnológica (ANPCyT). *XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires.
- LUCHILO, L. (2010): “Programas de apoyo a la formación de posgrado en América Latina: tendencias y problemas” en Lucas Luchilo comp. *Formación de Posgrado en América Latina. Políticas de apoyo, resultados e impactos*, Eudeba, Buenos Aires., pp.13-32
- MARTINEZ NOGUEIRA, R y GÓNGORA N. (2000). *Evaluación de la gestión universitaria*, Informe preparado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), Recuperado de: www.coneau.edu.ar/archivos/1326.pdf
- MARTINEZ PORTA, L., NIGRO S.M. (2007): “Evaluación y mejoramiento de Instituciones de Ciencia y Tecnología”. *Las experiencias de gestión y diseño, conducción y evaluación de políticas públicas para el desarrollo*. Recuperado de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/MARTINEZ_PORTA_NIGRO.pdf
- MARTINEZ PORTA, L. y TOSCANO, A. R. (2014): “Dos décadas de evaluación universitaria en la Argentina”, en *Evaluación y acreditación universitaria. Actores y políticas en perspectiva*, Colección de *Educación Superior, Universidad de Palermo (UP)*, pp. 195-228.
- MELINKOFF, R. (1990). *La estructura de la Organización*. Caracas: Universidad central de Venezuela.
- MESINA G., SÁNCHEZ L. (1995). “*Evaluación y calidad de la Educación. Nuevos Aportes*” Libro en forma de ensayo, que reflexiona acerca de la evaluación y la relaciona con la calidad de la educación (209 pp.), LOGO, Lima, Perú.
- OCDE CAD (2006) *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Series Directrices y referencias del CAD.
- ORTEGÓN E., PACHECO J.F., PRIETO A., (2005) *Metodología del marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- OSPINA S. y BAPTISTA L. (2006). El caso del sector público en Uruguay. *Metodología de la investigación (cuarta Edición)* México. McGraw Hill.

- OSZLAK, O (1997): “Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego”, en Oszlak, O. (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Vol. 1.* Colección CEA-CBC. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires”
- PIERRE, M. (2006), “Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas”, *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia: Buenos Aires.
- PÉREZ GÓMEZ, A. (2008) *Modelos contemporáneos de evaluación. En La enseñanza: su teoría y su práctica*. Gimeno Sacristán J. y Pérez Gómez A. Capítulo 21, 6ta edición. Madrid. Editorial Akal
- PANEBIANCO A. (1999), *La comparación de las ciencias sociales* en Morlino L., (comp.). Versión española de Russo j. y Azuá M. A. Ruiz de. Madrid. Alianza Editorial.
- PARKER GUMUCIO C. (2014), «*El mundo académico y las políticas públicas frente a la urgencia del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*», Referencia electrónica Polis [En línea], 39 | 2014, Publicado el 22 enero 2015, consultado el 30 septiembre 2016. Recuperado de: <http://polis.revues.org/10469>
- LUNA GUTIERREZ R. (2014). EL NUEVO PARADIGMA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS en *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas Abriendo Camino al Conocimiento Facultad de Ciencias Económicas*, UNAN-Managua REICE Vol. 2, No. 4, julio-diciembre 2014 ISSN: 2308 – 782X REICE | 34 Fecha recepción: noviembre 28 del 2014 Fecha aceptación: diciembre 10 del 2014 ISSN: 2308 – 782X
- ROCA A., VERSINO M. (2009) Las Políticas de Ciencia y Tecnología en la Argentina reciente (1983-2008): Los discursos de gestión y las prácticas de evaluación. Trabajo *Rev. De Adm. FEAD-Minas, Vol6* Nro.1/2, Brasil.
- ROCA A., MOLER. E., BEZCHINSKY P., CICALA F (2009). Evaluación en Ciencia y Tecnología: Nuevas políticas ¿Nuevas metodologías? *XXVII Congreso Alas*, Facultad de Ciencias Sociales FBA. Buenos Aires
- SARTORI G., (1999), *La comparación de las ciencias sociales* en Morlino L., (comp.). Versión española de Russo j. y Azuá M.A. Ruiz de. Madrid. Alianza Editorial.
- PERROW C. (1979) *Complex Organizations. A critical essay*. Glenview. Random house.
- SECYT (2007). *POLÍTICAS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. CUATRO AÑOS DE GESTIÓN. 2003- 2007*. Indugraf SA

- STRATEGOR. (1988). *Estrategia, Estructura, Decisión, Identidad: Política General de la Empresa*. Barcelona, España. Biblio Empresa.
- SAUTU, R. (2001), "Acerca de qué es y que no es investigación científica en ciencias sociales". En Catalina Wainerman y Ruth Sautu compiladoras: *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires. Lumiere.
- SCHVARSTEIN L. (2000). *Psicología Social de las Organizaciones*. Buenos Aires. Paidós.
- TIRAMONTI, G. (1999), "Los cambios en la universidad: una diferenciación modernizadora", en *Políticas de Modernización y Cambio Institucional*, Tiramonti y otros (Comp.)
- THEILER, J.C. (2005): "Internationalization of Higher Education in Argentina", en De Wit; Jaramillo, Gacel-Águila y Knigith (eds.) Higher Education in Latin America, *The International Dimension*, World Bank, Washington D.C.
- TOBELEM, A. (1992), "*Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de procedimientos*". Buenos Aires (1992). Mimeo.
- TORRES FERNANDEZ, P. A. (2012): "Para que la evaluación educativa sirva para algo: la mejora escolar. *El Evaluador Educativo [Internet]*. 2012, recuperado de: <http://www.cubaeduca.cu/medias/evaluador/enero2012.pdf>
- VINCENT-LANCRIN, S. (2004): "Building Futures Scenarios for Universities and Higher Education: An International Approach", *Policy Futures in Education Vol. 2, No 2*, Oxford, pp. 245-263.
- WEISNER DURAN E. (1994) From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation". *World Bank Discussion Paper #214*. Washington, D.C.
- WYNARCZYK H. (2017). *Caja de herramientas para hacer la tesis*. Fondo Editorial Consejo, EDICOM. Argentina.
- ZAVODNIKAVÁ N. (2009). - La evaluación de las Instituciones Públicas. *Institut de recherche et débats sur la gouvernance*.

Anexo 1. Cuestionarios diseñados para las entrevistas y administrados a los actores

1.1 Preguntas formuladas a las autoridades de la ANLIS

- ¿Cuáles fueron los motivos o incentivos para participar del Programa? ¿Cómo supieron de su existencia?
- ¿Cómo puede describir la experiencia del Programa en relación con la evaluación que implementa?
- ¿Cuál era su opinión sobre la evaluación institucional antes y después de participar en el Programa?
- ¿Cómo puede describir la experiencia, los logros y las dificultades en las etapas de autoevaluación, evaluación externa y elaboración del PMI? ¿Y en la implementación del PMI?
- ¿Cuál era la percepción que tenía de la situación general del funcionamiento de la institución antes del proceso de evaluación? ¿Y después?
- ¿Puede identificar los resultados y aprendizajes más relevantes?
- ¿Cómo le resultó el proceso de autoevaluación?
- ¿Cómo caracterizaría la experiencia con la evaluación externa? ¿Fueron valiosos los comentarios recibidos?
- ¿Los comentarios sobre el proceso de autoevaluación y de evaluación externa fueron tenidos en cuenta para la elaboración del PMI?
- ¿Recomendaría al PEI introducir mejoras? ¿Cuáles?

1.2 Preguntas formuladas a los evaluadores externos

- ¿Cómo fue su experiencia con el PEI? ¿Había participado en alguna otra instancia del PEI?
- ¿Considera al proceso institucional que el PEI propone como una herramienta de gestión? ¿Por qué?
- ¿Qué opina sobre el proceso de evaluación de la ANLIS? Hasta el momento en que usted participó del Programa, ¿cree que se introdujeron cambios institucionales como consecuencia de la evaluación?

- ¿Cuál era su visión de la identidad de la ANLIS al momento de la evaluación externa?
- De acuerdo con los datos que le fueron suministrados, ¿cómo calificaba la gestión estratégica y la ejecución presupuestaria de la ANLIS?
- ¿Cree que existía una articulación interinstitucional entre los centros e institutos que componen la ANLIS?
- Cumplido el ciclo completo de evaluación institucional, ¿se mantuvo en contacto con la ANLIS?

1.3. Preguntas formuladas a los representantes/responsables del PMI

- ¿Cómo caracterizaría la experiencia con la evaluación externa? ¿Fueron valiosos los comentarios recibidos? ¿Los comentarios sobre el proceso de autoevaluación fueron tenidos en cuenta para la elaboración del PMI?
- A su criterio, ¿cree que el PMI atendió las expectativas de la institución? ¿En qué sentido?

1.4. Preguntas formuladas a personal de la ANLIS

- ¿Podría identificar los aprendizajes y resultados obtenidos de la ejecución del PMI más relevantes?
- ¿Qué impactos del PMI percibe en relación con la identidad institucional, la articulación intrainstitucional, y la ejecución presupuestaria?
- ¿Cree que antes del PMI la identidad institucional era una debilidad? ¿Por qué? ¿Qué diferencia percibe con la identidad actual de la ANLIS?
- ¿Puede dar ejemplos de prácticas nuevas de articulación aportadas por el PMI? ¿Cómo caracterizaría hoy la comunicación institucional de la ANLIS?
- ¿Cree que el PEI interpretó en cada una de sus etapas las fortalezas y debilidades de en materia de la identidad institucional, la articulación interna y la ejecución presupuestaria?
- Concluido el PMI, ¿se sigue trabajando sobre esos tres ejes?
- ¿Qué impactos atribuibles al PMI observa en la identidad, la articulación intrainstitucional y la ejecución presupuestaria?

1.5 Preguntas formuladas a responsables de las líneas de mejoramiento del PMI e investigadores que participaron de la ejecución

- Con relación a la identidad
- ¿Considera que, aunque en un estadio incipiente, está surgiendo algún nuevo valor institucional relacionado con la disposición a incorporarse a un proceso de evaluación?
- ¿Cree que el proceso de autoevaluación fue una invitación a que los principales actores se reunieran en pos de lograr consenso en torno al objetivo y la misión de la institución?
- ¿Considera que ha comenzado a gestarse una nueva identidad de la institución como centralizadora de los institutos de salud? ¿Cree que se ha logrado instalar a la ANLIS como administración central de los recursos de los institutos?
- ¿Qué medidas cree que se implementaron para distanciar al ex Instituto Malbrán de la actual ANLIS? ¿Cree que la ANLIS ha logrado una imagen institucional propia? ¿Considera que pueden considerarse otras alternativas?
- ¿Cómo cree que los institutos que conforman la ANLIS se relacionan con la Administración Central?
- ¿Ha notado cambios sustanciales?
- ¿Desea agregar alguna observación con relación a este tema?
- Sobre el análisis de las conductas y la articulación intrainstitucional
- ¿En qué aspecto de la organización (staff, conducción, institutos, etc.) ayudó la implementación del PMI a introducir cambios?
- ¿Cree que se ha fortalecido la comunicación institucional? ¿De qué manera? ¿Tiene relación con el área creada recientemente de comunicación institucional?
- ¿Cómo son las relaciones que cada instituto en I+D establece? ¿Son adecuadas y suficientes? ¿Los institutos se vinculan entre sí desde sus prácticas?
- ¿Cree que hay actores que hoy se relacionan y que antes de la aplicación de la nueva estructura no se conocían?
- La aplicación del PMI permitió que distintos actores de la institución se integraran en grupos de mejoramiento por líneas críticas. ¿Ha participado en alguna de estas reuniones?

- ¿Cree que la ANLIS ha logrado mayor visibilidad gracias a su articulación con otras instituciones a nivel nacional e internacional? ¿Qué sabe al respecto? ¿Cómo se ha enterado?
- ¿Desea agregar alguna observación con relación a este tema?

1.6. Preguntas formuladas al equipo técnico del PEI

- ¿Cómo cree que resultó la evaluación institucional de la ANLIS? Defina para usted el proceso de evaluación institucional.
- ¿Qué diferencias sustanciales notó en relación con la identidad del organismo antes y después de su incorporación al PEI? ¿Conocía la ANLIS?
- ¿Qué mencionaría acerca del compromiso de la Administración durante las etapas de evaluación? ¿Observó cambios? ¿Estos modificaron el rumbo de la evaluación?
- ¿Los órganos de gobierno de la ANLIS se comprometieron con el proceso? ¿Qué cambios percibió durante su desarrollo?
- ¿Cree que la comunicación intra e interinstitucional de los organismos que componen la ANLIS ha mejorado? ¿Qué sabe acerca de ello?
- ¿Conoce el Plan Estratégico de la ANLIS?
- ¿Cuál es su opinión sobre la ejecución del PMI de la ANLIS?
- ¿Cómo definiría la identidad de la institución?
- ¿Desea agregar alguna opinión en relación con el presupuesto ejecutado por la ANLIS?

Anexo II. Abreviaturas

AE: Autoevaluación.

ANLIS: Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud.

ANMAT: Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica.

ANPCyT: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

BCG: Vacuna contra la tuberculosis. *Bacillus de Calmette y Guérin*

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CENAGEM: Instituto Nacional de Genética Médica.

CeNDIE: Centro Nacional de Diagnóstico e Investigación Endemo-Epidemias.

CICyT: Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología.

CIN: Consejo Interuniversitario Nacional.

CNCCB: Centro Nacional de Control de Calidad de Biológicos.

CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica.

CNIN: Centro Nacional de Investigaciones Nutricionales.

CNRL: Centro Nacional de Redes de Laboratorio.

CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales.

CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria

CONI: Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Dr. Emilio Coni”.

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas.

CyT: Ciencia y Tecnología

DNOYPI: Direccional Nacional de Objetivos y Procesos Institucionales.

DPT: Vacuna triple bacteriana

EEX: Evaluación Externa. FHA: Fiebre Hemorrágica Argentina.

FIOCRUZ: Fundación Oswaldo Cruz

FOMECA: Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria.

FONARSEC: Fondo Argentino Sectorial.

FONCyT: Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.

FONSOFT: Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software

FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino.

GACTEC: Gabinete científico tecnológico.

I+D: investigación y desarrollo.

I+D+i: investigación, desarrollo e innovación.

INA: Instituto Nacional de Agua.

INE: Instituto Nacional de Epidemiología “Dr. Juan H. Jara”

INEI: Instituto Nacional de Enfermedades Infecciosas.

INEVH: Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas “Julio K. Maiztegui”

INP: Instituto Nacional de Parasitología “Dr. Mario Fatała Chaben”.

INPB: Instituto Nacional de Producción de Biológicos

INSTRUMENTO PEI: Herramienta de evaluación utilizada por el Programa de evaluación Institución.

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

LES. Ley de Educación Superior.

MECCyT: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

MinCyT: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PE: Plan estratégico.

PEI: Programa de Evaluación Institucional.

PEI-OCT: Programa de Evaluación Institucional de Organismos de Ciencia y Tecnología.

PICT: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica.

PIP: Proyectos de Investigación Plurianuales.

PIT: Programa de Innovación Tecnológica.

PMI: Plan de Mejoramiento Institucional.

SACT: Secretaría de Articulación Científico Tecnológica.

SECyT: Secretaría de Ciencia y Tecnología.

SEGCYT: Secretaría de Gobierno de Ciencia y Tecnología.

SEGEMAR: Servicio Geológico Minero Argentino.

SINEP: Sistema Nacional de empleo público.

SNCTI: Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

SNI: Sistema Nacional de Innovación.

SPP: Secretaría de Planeamiento y Políticas

SPU: Secretaría de Políticas Universitarias.

SSEI: Subsecretaria de Evaluación Institucional.

UBA: Universidad Nacional de Buenos Aires.

UNCU: Universidad Nacional de Cuyo.