



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

Licenciatura en Administración

IMPLEMENTACIÓN DE
UN SISTEMA INTEGRAL
DE PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN
Y CONTROL DE LAS CONTRATACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO.
TABLERO DE CONTROL

Trabajo de investigación

POR

Miguel González Gaviola

DIRECTOR:

Prof. Eduardo Jardel

M e n d o z a - 2 0 1 5

Índice

INTRODUCCIÓN	3
<hr/>	
CAPÍTULO I	
EL PROYECTO Y SU MARCO INSTITUCIONAL	6
<hr/>	
1. MARCO INSTITUCIONAL	6
2. FINALIDAD DEL PROYECTO	7
3. PROPÓSITO DEL PROYECTO	7
4. COMPONENTES DEL PROYECTO	7
CAPÍTULO II	
ESPECIFICACIÓN OPERACIONAL DE LAS ACTIVIDADES A REALIZAR	9
<hr/>	
1. DETERMINACIÓN DE PLAZOS Y CRONOGRAMAS	10
2. DETERMINACIÓN DE LOS RECURSOS NECESARIOS	11
3. FACTORES EXTERNOS CONDICIONANTES O PRE-REQUISITOS PARA EL LOGRO DE RESULTADOS	11
CAPÍTULO III	
INDICADORES DE EVALUACION DEL PROYECTO Y MEDIOS DE VERIFICACION. CONSTRUCCIÓN DE UN TABLERO DE CONTROL	12
<hr/>	
1. INDICADORES DE LOGRO DEL OBJETIVO SUPERIOR	12
2. INDICADORES VINCULADOS A LOS COMPONENTES DEL PROYECTO (MEDICIÓN DEL LOGRO O LA CONCRECIÓN DE LOS RESULTADOS BUSCADOS)	14
2.1. Componente 1: implementación de sistema integrado de información y comunicación sobre bienes y servicios, proveedores y transacciones	14
2.2. Componente 2: actualización y ordenamiento del régimen reglamentario de contrataciones	15
2.3. Componente 3: formalización e implementación de circuitos y procedimientos de planificación, ejecución y control de contrataciones – plan anual de compras	16
2.4. Componente 4: plan de capacitación para responsables de contrataciones	19
3. MOMENTOS DE EVALUACIÓN	19
CONCLUSIONES	21
<hr/>	
BIBLIOGRAFÍA	22
<hr/>	

Introducción

Descripción del proyecto

El presente proyecto busca mejorar la eficiencia de la Universidad en la obtención oportuna y a un mínimo costo de los bienes y servicios que son necesarios para el desarrollo de sus actividades. Se apoya en el uso de tecnologías de información y comunicación novedosas a fin de conseguir simultáneamente las ventajas de la descentralización operativa y el poder de negociación que aporta la actuación conjunta o centralizada de todas sus unidades de gestión, creando un ambiente propicio para ofrecer oportunidades de beneficios mutuos a los proveedores de bienes y servicios en su relación con la Universidad.

Las actividades que desarrolla la Universidad (sus procesos académicos –docencia, investigación y transferencia/extensión- y la gestión que apoya a ellos –administración de infraestructura, gestión de procesos administrativo/financieros-, tienen un altísimo componente de trabajo de personas. Visto en términos financieros, aproximadamente el 90% de los recursos están destinados a atender el trabajo de las personas, y sólo el 10% restante atiende obtención de recursos físicos (materiales, insumos, infraestructura) o servicios de terceros (Presupuestos UNCuyo, 2008/2014). La oportunidad de contar con estos últimos recursos, es muy importante para potenciar el valor del trabajo de las personas, o por el contrario, las fallas en esa oportunidad de contar con recursos físicos o de terceros, pone en serio riesgo que los procesos que llevan adelante las personas que trabajan en la Universidad, tengan el resultado buscado. Un ejemplo claro de esto, es el de un docente que prepara una clase con suma dedicación y en el momento de impartirla, tiene una dificultad para usar los instrumentos de apoyo didácticos (retroproyector, iluminación, etc.). El recurso valioso de la institución, disminuye sus posibilidades de desarrollar eficientemente actividades por no disponer de la parte menos relevante de ese proceso. Por ello, se considera que ese suministro oportuno es de vital importancia para conseguir concretar los objetivos o actividades sustantivas de la institución. Por otra parte, si esa obtención no se consigue a precios y características eficientes, se corre el riesgo de poner en compromiso poder aportar la totalidad de los recursos necesarios (si se paga precios mayores no se alcanza a proveer la totalidad de lo que se necesita). Para una mejor visualización de esta problemática, se esquematiza en el anexo, con la metodología de "árbol de problemas" y "árbol de soluciones", las relaciones de causa y efecto involucradas. Para este análisis, además de relevar las disposiciones reglamentarias aplicables a los procesos, se llevó adelante entrevistas a funcionarios de distinto nivel de nuestra Universidad

(Rectorado y Facultades), y de otras universidades nacionales (a fin de explorar ambientes similares, sus problemáticas, metodologías y culturas)¹. Por ello se propone impulsar la aplicación de un conjunto de acciones, para motorizar el cambio de cultura institucional propuesto. Se sugiere desarrollar un tablero de control que acompañe y monitoree la implementación del sistema de compras y contrataciones, y ayude al monitoreo permanente de la eficiencia de dicha gestión, basada en la facilitación de los procesos operativos, complementando con medios tecnológicos adecuados.

Justificación

La Universidad, como todo ente público, debe aplicar en su gestión de compras, normas reglamentarias que persiguen salvar los principios de transparencia y libre concurrencia de los proveedores (Ley 24.156/92 - Decreto 1023/01)². Su cumplimiento demanda un esfuerzo especial de planificación y control para evitar que se traduzca en demoras e ineficiencias. La distorsión de los procedimientos, sin una planificación del tema en forma conjunta, ha derivado en una atomización de la gestión de contrataciones, con resultados disímiles en cuanto a los objetivos de oportunidad, transparencia y eficiencia. A su vez, esta ineficiencia trae aparejado el ocultamiento de recursos complementarios que generan las distintas unidades de la Universidad, fundamentadas en el temor de burocratizar el uso de los mismos (y que con ese argumento, son derivados a circuitos de manejo alternativo de fondos –cooperadoras, fundaciones, etc.-), por fuera de los controles institucionales que buscan la claridad y transparencia (Ordenanza 52, 2009)³. Por lo tanto, la solución del problema no se limita sólo a "comprar más barato". Tampoco se agota en conseguir "a tiempo" las cosas necesarias (bienes y servicios). Ambas cosas son importantes pero aún más lo es el efecto que tiene para la cultura de la institución, la sensación de impotencia que generan las dificultades operativas y los ambientes de riesgo que generan los mecanismos elusivos que se usan como alternativa. Es por eso que la estrategia de la intervención apunta fundamentalmente al cambio cultural interno de la institución. Para ello es necesaria una comunicación eficiente de la idea de que "actuar en conjunto" es mucho más efectivo y eficiente que "actual aisladamente". Por lo tanto, es necesario vencer los temores, tanto de los niveles de Dirección como los operativos, de que la integración puede ser más complicada o laboriosa. Para ello es clave transmitir la idea de que el sistema va a "dar un servicio", va a facilitar lo operativo, en lugar de la idea clásica de que va a controlar, imponer exigencias adicionales o va a obstaculizar la dinámica de las operaciones. En

¹ Fueron entrevistados Secretarios Económicos de la Universidad Nacional de San Luis y de Villa María y Subsecretario de Finanzas de Buenos Aires, además de encargados de contrataciones de distintas unidades de UNCuyo.

² Definen los principios básicos que persiguen las disposiciones legales que regulan la actividad de "Contrataciones del Estado Nacional".

³ Busca transparentar los ingresos adicionales que se generan en las múltiples instituciones de apoyo de las distintas unidades.

este sentido es importante conseguir la confianza y el apoyo de ambos niveles (político/directivo y operativos), mostrando que el proyecto demanda una pequeña inversión de recursos físicos, humanos y financieros pero a cambio ofrece servicios y beneficios interesantes.

CAPÍTULO I

EL PROYECTO Y SU MARCO INSTITUCIONAL

1. MARCO INSTITUCIONAL

La Universidad Nacional de Cuyo tiene un esquema de administración descentralizado. Con una división por facultades, funciona cada una de ellas con sus propias plantas de personal (docente, apoyo académico y autoridades) y presupuesto de gastos corrientes propio. Esta descentralización administrativa, que tiene una serie de ventajas, también genera algunas distorsiones por pérdida de visiones integrales de la institución, duplicaciones de esfuerzos y priorización de intereses sectoriales por sobre el interés del conjunto de la institución. De hecho, en la evaluación externa de la Universidad (CONEAU), se señala el riesgo de federalización o atomización de objetivos en algunos aspectos (CONEAU, 2003). En el ámbito de las contrataciones, se replica el esquema de lo señalado como pros y contras: la descentralización es muy útil a los fines de operativizar la atención de las necesidades, pero pierde muchas ventajas que se podrían obtener de una actuación conjunta de toda la Universidad.

Se ha comentado la relevancia institucional del éxito del proyecto. También se ha comentado la importancia de conseguir la adhesión de dos niveles de participantes: los principales involucrados son los responsables del área de contrataciones de la Universidad. Existen áreas operativas en cada facultad, colegio y unidades de servicios (aproximadamente veinte unidades operativas descentralizadas y una unidad central de contrataciones). Existen metodologías de trabajo consolidadas con algunas disfuncionalidades (énfasis en procedimientos sin considerar si ellos se adaptan a los objetivos de transparencia y libre concurrencia y al propósito de oportunidad y eficiencia de los suministros)⁴. En cuanto a los intereses de estas áreas operativas, por un lado les conviene mostrar eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, pero existe resistencia a modificar metodologías que puedan significar una mayor carga de trabajo. Tienen un interés muy fuerte en los procedimientos y transparencia porque su prestigio personal está involucrado. La oportunidad y el

⁴ La aseveración surge de las opiniones de los involucrados de los tres niveles mencionados, según se referenció en la introducción.

costo también son importantes para ellos pero probablemente en un segundo y tercer grado de jerarquía en la mayoría de los casos.

En un segundo grado de vinculación con el proyecto están las autoridades de las unidades. Son los principales beneficiarios directos (por ser ellos mismos demandantes de bienes y servicios) o indirectos (cuando el demandante es personal de la dependencia, las autoridades son quienes reciben reclamos sobre las fallas). La imagen de su gestión está directamente asociada a la eficiencia del sistema. Su interés en el proyecto es alto pero se percibe cierto descreimiento en la posibilidad de conseguir resultados. Tiene interés muy fuerte en la oportunidad y también en los costos y transparencia.

En un tercer grado de vinculación, están los demandantes directos de bienes y servicios que no son autoridades. Su interés es conseguir los bienes y servicios en tiempo y forma en mayor medida que lo relacionado a los costos y transparencia (que no lo consideran responsabilidad propia) Son los responsables de actividades que requieren la provisión.

2. FINALIDAD DEL PROYECTO

Podría definirse como "eficiencia en el uso de los recursos físicos y humanos de la Universidad" mediante el apoyo oportuno a sus actividades, complementando y apoyando adecuadamente a sus integrantes con la infraestructura, bienes y servicios necesarios para un buen desempeño.

3. PROPÓSITO DEL PROYECTO

Conseguir la provisión oportuna de bienes y servicios necesarios para las actividades de la Universidad, minimizando su costo económico, manteniendo los principios de libre concurrencia y transparencia necesarios para los entes públicos.

Del análisis del árbol de problemas y el correspondiente y consecuente árbol de objetivos, surge la necesidad de generar un cambio de cultura institucional

4. COMPONENTES DEL PROYECTO

Alternativas: para avanzar en la solución de los problemas y obtención de objetivos, se analizan distintas variantes o medios: Se debe conseguir:

- a) Reducir los tiempos que demanda el proceso de suministro de bienes y servicios sin afectar la transparencia y libre competencia.
- b) Reducir los costos de adquisición de los bienes y servicios sin afectar la transparencia: para ello es imprescindible conseguir reducir los tiempos pero además de ello hay que lograr una comunicación fluida con los proveedores actuales y potenciales y generar en los responsables de contrataciones una cultura del uso de la información que alimenta su poder de negociación.

A tal fin, las vías que se proponen para poder dar solución a la problemática definida, deben concretar ese cambio de cultura, mediante la aplicación de acciones sostenidas y sostenibles en el tiempo. Para ello es clave la construcción de instrumentos y procedimientos que simplifiquen el trabajo de los responsables directos del suministro. En ese sentido, se pueden identificar los siguientes elementos indispensables para el desarrollo de un sistema que promueva la obtención del objetivo, y asegure su fácil mantenimiento en el tiempo:

- Nuevos procedimientos de contrataciones.
- Sistemas de información internos.
- Sistemas de comunicación internos y externos.
- Capacitación en sus usos a los responsables de contrataciones.

Si se busca operativizar la existencia y mantenimiento de estos elementos, se propone la definición de los siguientes componentes o actividades:

1. Implementación de un sistema integrado de información y comunicación sobre bienes y servicios, proveedores y transacciones de la Universidad.
2. Actualización y ordenamiento del Régimen reglamentario de contrataciones.
3. Formalización e implementación de circuitos y procedimientos de planificación, ejecución y control de contrataciones.
4. Desarrollo de un plan de capacitación de responsables de contrataciones.

CAPÍTULO II

ESPECIFICACIÓN OPERACIONAL DE LAS ACTIVIDADES A REALIZAR

Se detallan a continuación las actividades que se prevé necesario realizar para concretar los resultados esperados, diferenciando los cuatro componentes detallados, consignando tiempo estimado que demandará su ejecución. Cabe señalar que el componente 3 es el resultado final de los otros, porque es el que permite concretar el objetivo final. Sin embargo, como se trata de un sistema que aplica el paradigma de la “mejora continua”, el buen funcionamiento de ese componente requiere de un funcionamiento interrelacionado de los cuatro componentes:

Componente 1

Implementación de sistema integrado de información y comunicación sobre bienes y servicios, proveedores y transacciones

ACTIVIDADES	CANT.DIAS
1-INTEGRACION EQUIPO DE TRABAJO	15
2-IDENTIFICACION DE INFORMACION RELEVANTE	15
3-DISEÑO DE FORMULARIOS PARA RELEVAMIENTO	10
4-RELEVAMIENTO DE INFORMACION	45
5-DISEÑO DE REGISTROS DE BASES DE DATOS Y CARGA DE INFO	15
6-DESARROLLO DE HARDWARE, SOFTWARE Y MANUALES DE USO	60
7-ASIGNACION DE ROLES Y PUESTA EN MARCHA	30
Total días	190

Componente 2

Actualización y ordenamiento del régimen reglamentario de contrataciones

ACTIVIDADES	CANT.DIAS
1-INTEGRACION EQUIPO DE TRABAJO	15
2-ELABORACION ANTEPROYECTO	45
3-DISCUSION Y PROYECTO	30
4-APROBACION POR CONSEJO SUPERIOR	15
Total días	105

*Componente 3**Formalización e implementación de circuitos y procedimientos de planificación, ejecución y control de contrataciones*

ACTIVIDADES	CANT.DIAS
1-INTEGRACION EQUIPO DE TRABAJO	15
2-ANALISIS FODA: IDENTIFICACION DE OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS Y CONTROLES NECESARIOS	30
3-ELABORACION DE CURSOGRAMAS Y MANUALES DE PROCEDIMIENTO Y FUNCIONES	45
4-FORMALIZACION E IMPLEMENTACION	15
Total días	105

*Componente 4**Plan de capacitación para responsables de contrataciones*

ACTIVIDADES	CANT.DIAS
1-INTEGRACION EQUIPO DE TRABAJO	15
2-ANALISIS FODA: IDENTIFICACION DE OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTOS Y CONTROLES NECESARIOS	30
3-ELABORACION DE CURSOGRAMAS Y MANUALES DE PROCEDIMIENTO Y FUNCIONES	45
4-FORMALIZACION E IMPLEMENTACION	15
Total días	105

1. DETERMINACIÓN DE PLAZOS Y CRONOGRAMAS

Se ha detallado tiempo estimado por actividad. Sin embargo, habrá que coordinar las precedencias para poder definir el tiempo total que puede demandar el proyecto. En ese sentido hay que distinguir tiempos operativos y tiempos políticos. Hemos destacado la importancia de la participación y el convencimiento de los niveles involucrados y la necesidad, al ser un proyecto de integración, de no ir dejando en el camino a algunos involucrados. Por ello creemos que es importante manejar con mucha precaución "los tiempos".

Los tres primeros componentes pueden ponerse en marcha en simultáneo. Sin embargo, existe una interdependencia entre los resultados de las actividades de los tres que van a demandar un avance en paralelo. Siguiendo algunas ideas de programación, debería ponerse atención al componente 1 que es el que mayor tiempo demanda, para evitar el alargamiento del tiempo total del proyecto. Dentro de cada componente, las precedencias se dan como naturalmente se han expuesto, salvo para el componente 1 donde también podría avanzarse en algunos aspectos de desarrollo de hard y soft que no requieren otras actividades como precedentes. El componente 4 si requiere la finalización de los otros tres para poder interiorizar a los destinatarios del uso y ventajas del sistema, la reglamentación y los procedimientos.

2. DETERMINACIÓN DE LOS RECURSOS NECESARIOS

El proyecto no requiere grandes esfuerzos incrementales de recursos. Sólo puede ser demandante de una inversión incremental en equipos informáticos y algún gasto en difusión hacia los proveedores actuales y potenciales (eventualmente podría ser un componente adicional del proyecto ese plan de difusión). Sí requiere de una dedicación especial de estructuras y recursos humanos actuales. Que así sea, es un condicionante para el éxito, ya que es crítico el conseguir la participación e integración de los involucrados directos con el proyecto. Fuera de ellos, se requiere la participación de recursos técnicos específicos para el desarrollo del soporte informático y la difusión interna y externa del sistema, que se estima podría ser desarrollado también por estructuras operativas existentes.

3. FACTORES EXTERNOS CONDICIONANTES O PRE-REQUISITOS PARA EL LOGRO DE RESULTADOS

Se ha hecho referencia a la necesidad de desarrollar el entorno interno institucional para poder conseguir los objetivos que se plantea el proyecto. A eso debemos agregar la importancia de concretar la comunicación hacia fuera de la Universidad, consiguiendo captar el interés de los proveedores actuales y potenciales, y haciéndoles conocer las pautas bajo las cuales se plantea desarrollar la gestión de compras y contrataciones como ambiente de oportunidad de negocio bilateral.

Respecto al entorno económico donde deberá actuar el sistema, es importante no descuidar la atención a las condiciones cuando estas puedan ser cambiantes, para adaptar los procedimientos internos y las bases de información. Un ejemplo de esto es un escenario inflacionario o de volatilidad en el tipo de cambio, que puede generar incertidumbre y desconfianza en ciertos procedimientos que demanden demoras o tiempos de espera largos

CAPÍTULO III

INDICADORES DE EVALUACION DEL PROYECTO Y MEDIOS DE VERIFICACION. CONSTRUCCIÓN DE UN TABLERO DE CONTROL

A partir de la metodología de la Matriz de Planificación de Proyectos, se intenta definir indicadores que permitan seguir la concreción de actividades en resultados y de éstos en objetivos. Hemos definido cuatro componentes, que apuntan a conseguir el propósito de concretar la provisión de bienes y servicios a costo y tiempo oportuno, con transparencia y libre concurrencia. Ello persigue un objetivo superior que se vincula al ambiente institucional que se quiere lograr, donde prime la idea de máximo aprovechamiento de las posibilidades de la institución, en un marco propicio para la proactividad y el buen desempeño. Se vincula fundamentalmente con la noción de conseguir los bienes y servicios (concreción de la provisión).

1. INDICADORES DE LOGRO DEL OBJETIVO SUPERIOR

- (1) Grado de satisfacción de demandantes de bienes y servicios
- (2) Cantidad de pedidos no atendidos (es decir "trámites en curso")
- (3) Tiempo de retraso en provisión

La información para la medición del primero, probablemente tenga que recurrir a encuestas de los involucrados señalados. Para el segundo y el tercero, el sistema mismo puede procesar la información e incluso definir clasificaciones de demoras y fracasos de provisión. En el primer caso es posible generar dentro del mismo sistema una metodología de muestreo y registración de la toma de opiniones y calificación del funcionamiento.

Para este objetivo, no solo tiene efectos la consecución de resultados, sino que también es importante la comunicación de los mismos, ya que el conocimiento de la mejora es el que provoca el cambio de ambiente institucional.

La descentralización operativa contribuye a esta noción, ya que acerca al usuario o demandante al gestor del suministro.

Orientado al objetivo específico del proyecto, se identifican circunstancias más concretas que se esperan de una implementación efectiva del proyecto. Surgen claramente las nociones de costo, oportunidad y transparencia.

La misma descentralización que sirve a la operatividad y la comunicación con los usuarios, dificulta el control de precios y el ejercicio de la capacidad de negociación conjunta de las múltiples unidades operativas de contrataciones. La percepción de esa capacidad y la identificación del perfil de comprador "grande" pero eficiente por parte de los proveedores, debe ser medida también hacia el exterior de la institución. Aparece acá también la necesidad de conseguir la eficiencia pero además de ello, comunicarla hacia fuera (los proveedores actuales o potenciales), porque de esa forma, se potencian las posibilidades de seguir nutriendo a los tres ejes mencionados. En la medida que los proveedores perciban lo interesante que puede resultar concretar negocios con la Universidad, se ampliará la base de postulantes –aporta a la transparencia y libre concurrencia- y al mismo tiempo se consigue, al ampliar la oferta, mejorar precios y oportunidad de provisión. Lo que busca el sistema integrado es mantener los beneficios operativos de la descentralización y generar simultáneamente los beneficios de la centralización en cuanto a la información necesaria para negociar precios y condiciones, forzando la participación de los proveedores que tienen antecedentes favorables y la comparación de precios con operaciones análogas realizadas por cualquiera de las unidades de contrataciones de la Universidad

Con referencia a ello, se podrían definir los siguientes indicadores:

(4) **Dispersión de precios de adquisición**

Mide las distancias de precios de adjudicación de los suministros comparables –por ejemplo, el mismo artículo-. El indicador deseable es el mínimo, ya que sugiere una unificación de condiciones de precios, que es lo que se busca con la integración de la información y su comparación en línea para las decisiones de compra.

(5) **Cantidad de ofertas recibidas por trámite**

El deseable es el máximo, ya que a mayor cantidad de propuesta se maximiza la posibilidad de obtener mejores condiciones y se asegura la transparencia. También asegura otro de los principios definidos por las disposiciones legales y reglamentarias, de "libre concurrencia": si hay una buena cantidad de ofertas, ello representa que se ha promovido la libre concurrencia.

(6) **Tiempo promedio de provisión y relación con duración estándar del trámite.**

En los tres casos, el mismo sistema provee la información para construir el indicador en línea.

(7) Insatisfacción de proveedores

Un último indicador podría buscar la medición de la insatisfacción de proveedores, identificando proveedores activos anteriormente en el sistema y que en el último tiempo no se han mostrado interesados en hacer ofertas, se puede obtener un muestreo interesante para realizar una encuesta de las causas de la deserción. También el mismo sistema puede prever una rutina de remisión de encuesta por vía electrónica para esos casos, y el posterior procesamiento de los resultados.

2. INDICADORES VINCULADOS A LOS COMPONENTES DEL PROYECTO (MEDICIÓN DEL LOGRO O LA CONCRECIÓN DE LOS RESULTADOS BUSCADOS)

2.1. Componente 1: implementación de sistema integrado de información y comunicación sobre bienes y servicios, proveedores y transacciones

El impacto esperado es el funcionamiento del sistema (operatividad del sistema) como premisa básica; la utilización del mismo por las unidades de contrataciones en segunda instancia; y el aprovechamiento de las utilidades diferenciales de la "información en línea" actualizada, sobre artículos, proveedores y transacciones.

El componente de información trabaja fundamentalmente sobre el eje de conseguir el producto o servicio necesitado: identificación de producto o servicio (características y calidad), el proveedor que lo puede ofrecer, y el precio óptimo de adquisición.

El componente logra su objetivo si consigue satisfacción fundamentalmente en producto y precio. Por lo tanto sería oportuno definir indicadores que midan la satisfacción en esos aspectos. Respecto al producto, se puede seguir con la metodología de encuesta al requirente que refiere el indicador (1) –Satisfacción de demandantes-. En cuanto al precio, se puede utilizar el indicador que mide dispersión de precios (4), y tal vez agregar un indicador específico para productos no muy estandarizados donde no existen precios de referencia, con el mecanismo de encuesta, interrogando al requirente: en ese caso se receptaría en la misma encuesta la opinión de quien solicitó el bien o servicio.

- (8) Opinión sobre el precio pagado, con una calificación en rangos del tipo "caro", "razonable" o "barato", que sirva como referencia global de la relación calidad/precio obtenido en la provisión.

2.2. Componente 2: actualización y ordenamiento del régimen reglamentario de contrataciones

Se busca orientar la actividad de contrataciones de manera tal de forzar el uso de la información y de la actuación "conjunta" de las unidades descentralizadas. Requiere de un componente 1 en plena operatividad a fin de no entorpecer con los controles, los procedimientos respectivos. También es este componente el responsable de anticiparse en la solución de la diversidad de situaciones que pueden tener ocurrencia sin que ello complique la gestión de contrataciones (definición de alternativas y tipificación de situaciones excepcionales). En general, la reglamentación tiende a proteger el principio de transparencia y libre concurrencia, mediante procedimientos predeterminados. El desequilibrio se produce cuando esos procedimientos generan tiempos de proceso excesivos, que atentan contra la "oportunidad" de la provisión (objetivo interno) y el "interés" de los posibles proveedores, que ven en esos largos tiempos, un riesgo y un costo financiero propio. Ante esta situación, el componente debe tener como objetivo, respetando los conceptos de libre concurrencia y transparencia (que por otro lado son simultáneamente funcionales a la posibilidad de mejorar "calidad" y "precio"), la de no generar demoras excesivas o innecesarias del proceso, es decir, lo que se ha definido como oportunidad de la provisión. La utilización de mecanismos virtuales y automáticos de comunicación, que deben estar incorporados en el componente 1 (sistema automatizado de información y comunicaciones), son facilitadores que debería utilizar la reglamentación para propiciar la amplia participación de proveedores, sin que ello signifique demoras en tiempos de comunicación (un ejemplo de ello son los mecanismos hoy usuales en Internet, que propician amplia participación, con comunicación "on line", subastas electrónicas, etc.).

Se podría dividir el proceso de contratación en cuatro etapas:

1. Invitación y presentación de propuestas: se define los productos y/o servicios requeridos y las condiciones propuestas (armado de pliego licitatorio: productos, plazos entrega y pago), se invita formalmente a los proveedores posibles (selección proveedores y comunicación) y se reciben las propuestas;
2. Adjudicación: desde apertura de propuestas, aceptación, evaluación comparativa – preadjudicación-, comunicación a y de oferentes y adjudicación final con su respectiva formalización –orden de compra;
3. Provisión: desde comunicación de adjudicación hasta recepción y control de la entrega;
4. Pago de la provisión: recepción de factura, control y pago.

Para cada una de las etapas, debería funcionar el máximo aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas para minimizar tiempos de comunicaciones hacia y desde la Universidad. También forzar la minimización de demoras de los procesos internos, mediante la automatización de formularios que jalen la información de las bases de datos (artículos y proveedores posibles de esos artículos, forzando la selección de artículos de calidad comprobada por la experiencia en su uso, y de proveedores que ofrecen buenos antecedentes de precios y demás condiciones –base de datos de transacciones-) y faciliten la carga operativa de los mismos – redacción, formato, impresión de documentación interna- y automatización o facilitación de decisiones a tomar en el proceso (forzar la invitación de proveedores que ganaron la última contratación del artículo, rubro, etc., forzar la comparación con los precios de las últimas contrataciones del mismo artículo o similar). En función de ello, se debería buscar medir:

(9) Uso de la tecnología disponible para comunicaciones.

(10) Uso de base de artículos para armado de nuevos pliegos.

(11) Uso de precios de referencia para negociar mejoras de precio, pudiendo combinarse éste con (4).

El otro problema que debería atender el aspecto de reglamentaciones, es que las premisas exigidas sean excesivas en determinadas situaciones, generando riesgo de fracaso del proceso, por no conseguir ofertas aceptables. La reglamentación debería fijar normas generales y normas excepcionales, para atender los casos que no puedan ser sometidos al proceso típico. Un indicador que puede servir para medir la eficiencia de la reglamentación en atender este objetivo, es el mencionado como (2) relacionando en el mismo indicador, "pedidos no atendidos" con "trámites en curso" o "tramites fracasados".

2.3. Componente 3: formalización e implementación de circuitos y procedimientos de planificación, ejecución y control de contrataciones – plan anual de compras

El factor clave para poder desarrollar este componente, es que la institución tenga claro "qué necesita", para poder atender esas necesidades. Por ello es relevante que el proceso de presupuestación de las partidas correspondientes (incisos 2-Bienes de Consumos; 3-Servicios No Personales y 4-Bienes de Uso), sean acompañadas de un instrumento de planificación de necesidades en términos de "unidades físicas". Este componente busca sistematizar la planificación de las contrataciones, como forma de: a)organizar y clasificar las necesidades, b)analizar la conveniencia de lograr su satisfacción mediante procedimientos de contratación que resalten las características especiales que tiene la Universidad como comprador (dimensión o volumen, formas de pago, valoración de antecedentes, etc.) y que puedan ser percibidas por los proveedores

potenciales (lo que genera poder de negociación a favor de la Universidad); y c) hacer eficientes los procesos internos de manera de evitar duplicaciones de actividades o minimizar tareas operativas necesarias para gestionar la provisión. Para lograr esos objetivos, resulta necesario elaborar un plan anual de compras y contrataciones (planificación) que deberá equilibrar el relevamiento de las necesidades con las limitaciones financieras para atenderlas (es decir, el presupuesto disponible). Por lo tanto, el primer circuito a definir es el de la elaboración de un "plan anual de compras", que en un esquema descentralizado, sería la consolidación de los distintos planes anuales de compras de cada unidad de contrataciones. Definido ese plan, deviene la programación de las acciones específicas de provisión. Surge una serie de decisiones necesarias para convertir ese plan anual en acciones específicas de provisión:

1. Flujos necesarios y determinación de lotes de compra, considerando costos de adquisición, costos de mantenimiento de inventarios y condiciones de mercado (precios y demás condiciones)
2. Selección de procedimiento de compra: de las diversas alternativas de procedimientos, que deben estar correctamente previstos en el componente 2, se deberá seleccionar la más eficiente
3. Diseño de circuitos generales y variantes específicas de cada tipo de alternativa: el circuito es el que debe prever la integración de los distintos aspectos definidos en los componentes 1, 2 y 3, es decir, el uso de la información relevante, las innovaciones tecnológicas, las comunicaciones ágiles, los procedimientos reglados que equilibran la apertura a la máxima concurrencia con las demoras de los trámites. En este paso, el soporte del sistema informático integral, con uso de intranet e Internet, es la herramienta que fuerza esa integración, ya que facilita el trabajo operativo de elaboración de formularios, registración de información de las tres bases de datos, comunicaciones internas y externas, suministro de información para gestión y análisis, verificación de cumplimiento de aspectos reglamentarios, etc.

Finalmente, definido el plan y programada la ejecución, es necesario prever actividades específicas de control, que verifiquen en el corto plazo el cumplimiento de las acciones previstas, y en el largo plazo la consecución de los objetivos planeados para el sistema.

Para medir el éxito de cada etapa, se podrían agregar los siguientes indicadores:

Respecto a la planificación, el primer indicador es muy concreto, y es el que señala si existe o no "plan anual de compras", general y sectorial:

(12) Existencia de plan anual de compras

El objetivo de largo plazo de la planificación es tratar de identificar cuales son los artículos de uso generalizado que conviene seleccionar. Un caso típico es el de los insumos de computación, donde existe una gran diversidad de calidades y formatos (por ejemplo, repuestos de cartuchos de

impresoras). Existen decisiones desde el mismo momento de la adquisición de la impresora que condicionan la compra de un producto u otro. Ese análisis, es el que merece un esfuerzo de planificación conjunta tratando de facilitarle la labor a las distintas unidades de contrataciones (sin que eso signifique resignar características específicas necesarias). En la medida que así se haga, se empieza a acotar las alternativas y por lógica debería reducirse la diversidad de los artículos adquiridos. La precaución es que sólo debe aplicarse este análisis a determinados rubros, que son aquellos donde se resumen necesidades comunes a todos y posibles de estandarizar. El indicador sugerido sería:

(13) Estandarizaciones de productos logradas

Para su medición, se compara la variedad de artículos comprados para ese rubro, respecto a períodos anteriores. Se tiene la ventaja que el propio sistema de información va registrando en línea la información necesaria para su cálculo. Sólo se requiere una instancia de definición de cuáles serían los rubros donde se puede aplicar este indicador. Un ejemplo de estandarización que se puede agregar al de los cartuchos de impresoras, podría ser el de los sistemas de iluminación: se define técnicamente cuales son los sistemas eficientes para el uso en aulas y/o oficinas y se planifica uniformar su aplicación.

Respecto a la ejecución, además de la aplicación de varios de los indicadores definidos anteriormente, y asumiendo que el sistema requiere de un análisis permanente de los circuitos para su adaptación a las necesidades cambiantes, una medición relevante podría ser la antigüedad promedio de los distintos circuitos (indicador general de sistema) y la identificación de los circuitos que llevan mayor tiempo sin ser revisados (indicador específico de circuito):

(14) Antigüedad promedio de circuitos y circuitos más antiguos

La información para su elaboración debería surgir de un registro a llevar por la Dirección General de Contrataciones, que incluso puede ser incorporado como ficha u hoja de vida de cada circuito en el sistema integral.

El otro aspecto interesante para medir los resultados conseguidos, es la identificación de acciones diferenciales del uso de un sistema integrado. El ejemplo de ello sería el caso en que dos o más unidades de contrataciones deciden realizar una compra conjunta para ahorrar esfuerzos operativos y concentrar capacidad de negociación por volumen. Para identificar si eso ocurre, se podría aplicar como indicador:

(15) Cantidad de compras conjuntas respecto al total de compras

También en este caso debería seleccionarse rubros asimilables al mecanismo de compra conjunta. Igualmente, atendiendo a la evolución del indicador, permite percibir la existencia o no de acciones de asociatividad en las compras, entre las distintas dependencias. El mismo sistema puede

identificar en su base de datos de transacciones, estas situaciones a fin de poder elaborar el indicador.

2.4. Componente 4: plan de capacitación para responsables de contrataciones

Está claro que para conseguir el objetivo del proyecto, el sistema integrado puede ser una herramienta muy potente. Sin embargo, no hay posibilidad de conseguir un buen funcionamiento del sistema, sin el compromiso de los responsables e interesados en su explotación. Para conseguir eso, el proyecto debe implementarse como un servicio a los propios ejecutores de las actividades de compras y contrataciones. Por ello, es necesaria la plena participación de ese grupo en todas las etapas (equipos de trabajo de componentes 1, 2 y 3) y finalmente, la capacitación de todo el grupo en los objetivos, utilidades y operatividad del sistema. El objetivo principal de la capacitación, es conseguir hacer del sistema un aliado para el integrante de los equipos de contrataciones. Es importante distinguir el concepto de "uso" del sistema, del de "aprovechamiento" o "buen uso" del sistema. El concepto es asimilable al de cualquier usuario de sistemas del tipo "office" (planilla de cálculo, procesador de texto, etc.). La diferencia de eficiencia entre los dos conceptos es altísima, puesto que la potencialidad del desarrollo depende de la posibilidad de que el usuario capte esas posibilidades y las aproveche. Para ello no sólo es necesaria una capacitación inicial sino que el mismo uso del sistema permitirá ir avanzando en su explotación conjunta, por la propia alimentación de información que el uso genera, y por el conocimiento del sistema que sólo se da mediante el uso del mismo. Por lo tanto, es importante medir en un momento inicial la comprensión y aceptación del sistema por los usuarios:

(16) Grado de comprensión y aceptación por usuarios

Probablemente sea necesario realizar una encuesta al respecto para tomar la impresión de los participantes.

Posteriormente y periódicamente, habría que avanzar en la medición del "buen uso" y su evolución. En ese aspecto, sería buena la definición de algún indicador de mayor objetividad, que use la información del propio sistema sobre la explotación de las variantes que este ofrece a los usuarios.

3. MOMENTOS DE EVALUACIÓN

Se han enumerado 16 indicadores que podrían permitir la evaluación del avance y eficacia del sistema y su implementación. Se expone a continuación, vinculado a su metodología de cálculo y recolección, y a los valores deseables. La mayoría de ellos son de cálculo automático del sistema, usando la información de sus registros en línea. En todos ellos, el costo de la medición es

prácticamente nulo. Esto permite conformar un pequeño tablero de control, de cálculo instantáneo. Se sugiere un reporte mensual con la indicación de los valores y su evolución. Esto permitiría, agrupando distintos conjuntos, encontrar algunos sistemas de alarma para detectar en forma temprana dificultades o logros, tanto en la implementación del sistema, como en la gestión misma de las contrataciones. El agrupamiento expuesto según objetivos y componentes, podría armarse con diversas combinaciones para buscar identificar otros aspectos distintos a los enunciados. Como se ve en el cuadro, otros son de medición más trabajosa, por lo que no se justifica su medición con periodicidad mensual, sino semestral o anual, puesto que tampoco es medible su evolución en períodos cortos.

Puede ser una referencia importante, la registración del estado inicial del sistema (valores iniciales de los indicadores y sus combinaciones), para el monitoreo del avance del proyecto y la medición de su efectividad.

En el cuadro siguiente podemos hacer un análisis de la metodología de construcción, actualización y seguimiento del tablero de control propuesto.

Cuadro 1
Indicadores de evaluación del proyecto

ACTIVIDADES	CANT.DIAS
1-INTEGRACION EQUIPO DE TRABAJO	15
2-DEFINICION DE CONTENIDOS Y CRONOGRAMA	30
3-DICTADO Y EVALUACION	30
Total días	75

INDICADORES DE EVALUACION DEL PROYECTO	METODO	MOMENTO	VALOR REF.
(1) Grado de satisfacción de demandantes de bienes y servicios	ENCUESTA	SEMESTRAL	CRECIENTE
(2) Cantidad de pedidos no atendidos	SISTEMA	MENSUAL	DECRECIENTE
(3) Tiempo de retraso en provisión	SISTEMA	MENSUAL	DECRECIENTE
(4) Dispersión de precios de adquisición	SISTEMA	MENSUAL	DECRECIENTE
(5) Cantidad de ofertas recibidas por trámite	SISTEMA	MENSUAL	CRECIENTE
(6) Tiempo promedio de provisión y relación con duración estándar	SISTEMA	MENSUAL	DECRECIENTE
(7) Medición de la insatisfacción de proveedores	ENCUESTA	ANUAL	DECRECIENTE
(8) Opinión sobre el precio pagado	ENCUESTA	SEMESTRAL	CRECIENTE
(9) Uso de la tecnología disponible para comunicaciones	SISTEMA	MENSUAL	CRECIENTE
(10) Uso de base de artículos para armado de nuevos pliegos	SISTEMA	MENSUAL	CRECIENTE
(11) Uso de precios de referencia para negociar mejoras de precio	SISTEMA	MENSUAL	CRECIENTE
(12) Existencia de plan anual de compras	INFORME	ANUAL	UNICO
(13) Estandarizaciones de artículos logradas	SISTEMA	SEMESTRAL	CRECIENTE
(14) Antigüedad promedio de circuitos y circuitos más antiguos	SISTEMA	SEMESTRAL	DECRECIENTE
(15) Cantidad de compras conjuntas respecto al total de compras	INFORME	ANUAL	CRECIENTE
(16) Grado de comprensión y aceptación por usuarios	ENCUESTA	ANUAL	CRECIENTE

Conclusiones

Se ha desarrollado una propuesta que apunta no solo a obtener el objetivo y la finalidad definida, mediante un conjunto de acciones, sino que atiende la preocupación de monitorear que ello se mantenga en el tiempo. Para ello se aplica el concepto de Sistema.

Existen dos dimensiones que resultan muy relevantes, considerando el análisis de problemas-soluciones (o bien de causas/efectos) descripto.

Por un lado, la integración de elementos y actores en juego, parece clave para no perder de vista los objetivos finales (eficiencia en provisión por el impacto que ello tiene en los objetivos finales de la Universidad). En ese sentido, el concepto de sistema funciona como "elemento integrador".

El segundo aspecto, es el de sistematización de la operativización: en este punto el "sistema", apunta a la necesidad de su uso por parte de los "actores primarios" (los responsables de realizar los trámites de contrataciones). De lo cómodo y útil que para ellos resulte el "sistema", depende la existencia y supervivencia del mismo. Para obtener resultados es necesario que se consiga un buen volumen de adherentes, ya que la eficiencia se potencia con la propia información que generan las múltiples transacciones. El "sistema" mismo registra y usa esas informaciones para su proceso de mejora continua, a través del armado de indicadores y su integración en el tablero de control. Por lo tanto, la continuidad en el uso es un requerimiento indispensable para su propia utilidad. Por ello es importante monitorear la utilidad que el "uso" del sistema tiene para sus usuarios, porque cualquier desvío de esa utilidad pone en riesgo la vida misma del "sistema".

Es por ello que el componente 4 (Plan de Capacitación para responsables de contrataciones) y el indicador respectivo, tienen una incidencia clave y permanente.

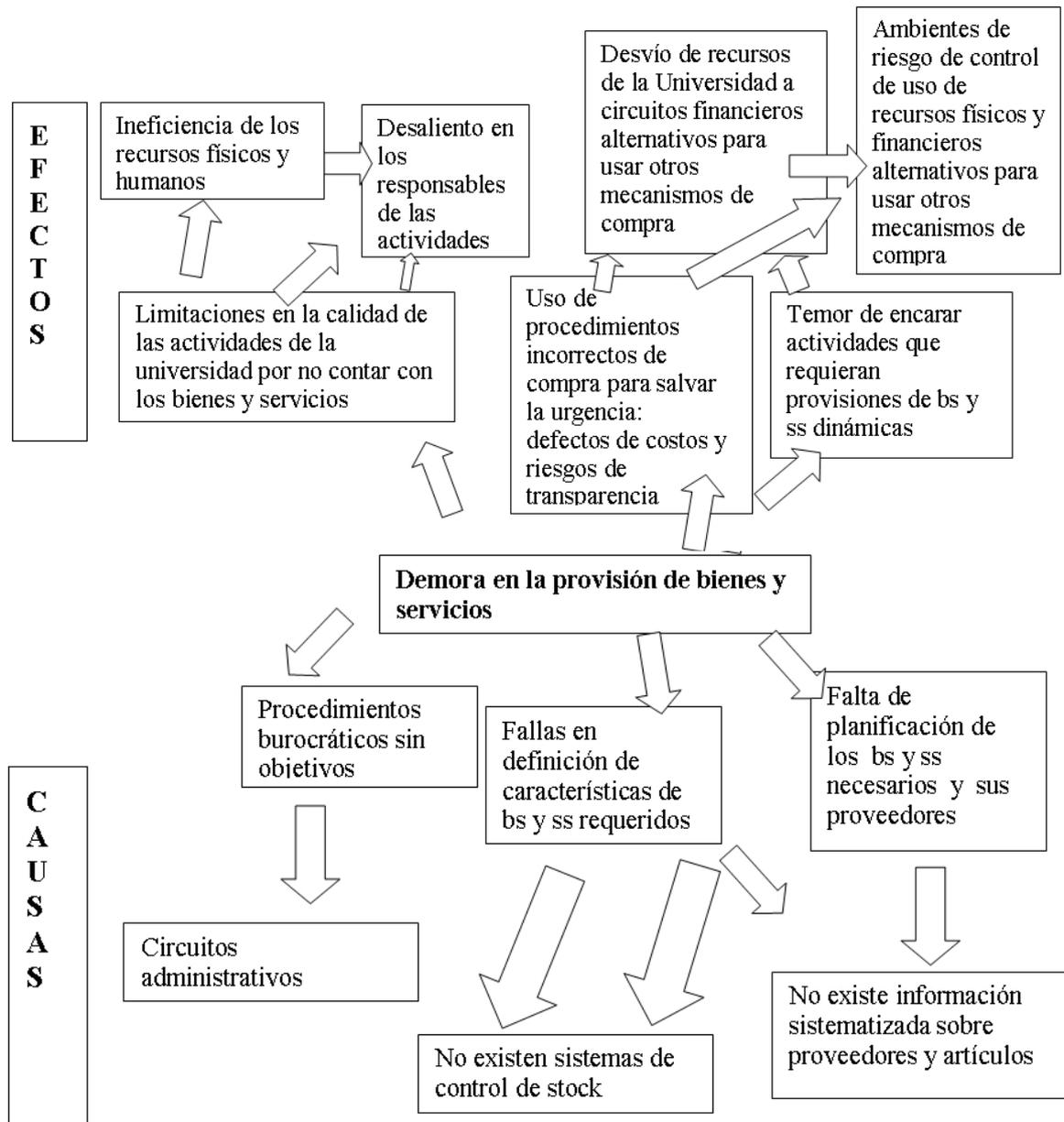
La clave de la eficiencia buscada, está en mantener estos dos aspectos de "sistema" vivos. En la medida que se consiga, la utilidad que genera en todos los niveles involucrados asegura su funcionalidad. Volviendo al ejemplo del instrumento estilo "office", nadie podría pensar que un profesional de Ciencias Económicas podría tomar la decisión de dejar de usar una "planilla de cálculo" en su actividad. Con este criterio, se puede pensar que la permanente actualización del sistema, vela por la "eficiencia en la provisión de bienes y servicios".

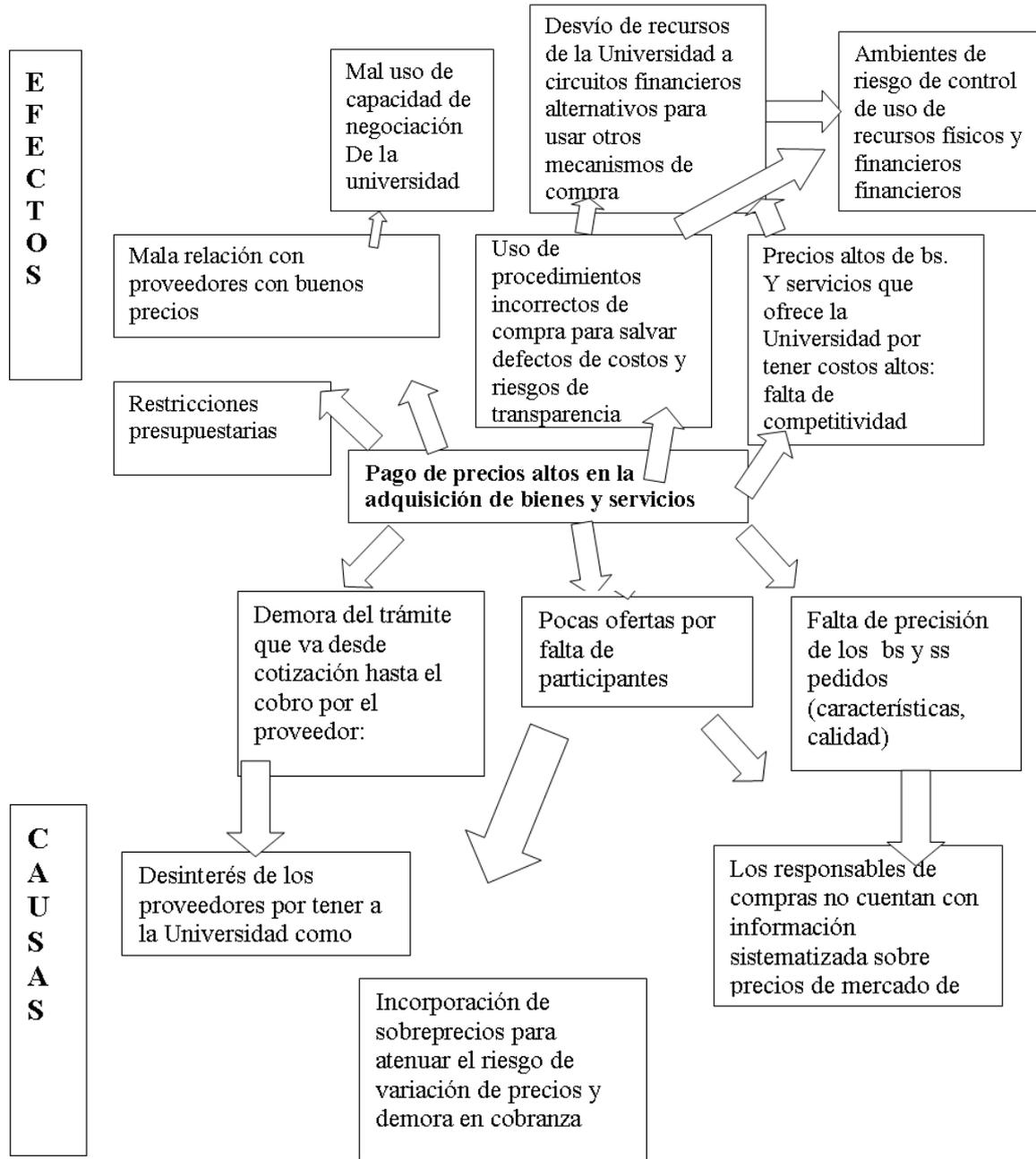
Bibliografía

- Agencia Alemana de Cooperación Técnica (1981). *ZOPP – Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos*. Berlín: SE.
- Argentina (B.O. 07/06/2012). *Decreto 893. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*.
- Argentina (B.O. 13/08/2001). *Decreto 1023. Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional*.
- Argentina (B.O. 30/09/1992). *Ley 24.156. Administración Financiera del Sector Público Nacional*.
- CEMPRO (2005). *Curso Taller Fondoempleo. El Enfoque del Marco Lógico (presentación)*. Disponible en <http://www.cempro.org.pe>.
- COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA (2003). *Segunda Evaluación Externa de la UNCuyo*. Buenos Aires: CONEAU.
- Kaplan, R. y Norton, D. (1991). *El cuadro de Mando Integral*. 3ª ed. Barcelona: Gestion 2000, 1991.
- Marquina, M. (2006). *Guía para la elaboración de proyectos de intervención universitaria*. Curso IGLU para cuadros superiores. Cono Sur: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Universidad Nacional de Cuyo. *Ordenanza 52/09CS*. Disponible en www.rectorado.uncu.edu.ar/documentos/digesto/ [may/15].
- Universidad Nacional de Cuyo. *Presupuestos UNCuyo, serie 2008 al 2014*. Mendoza: UNCuyo.

Anexo
Árbol de problemas y Árbol de objetivos

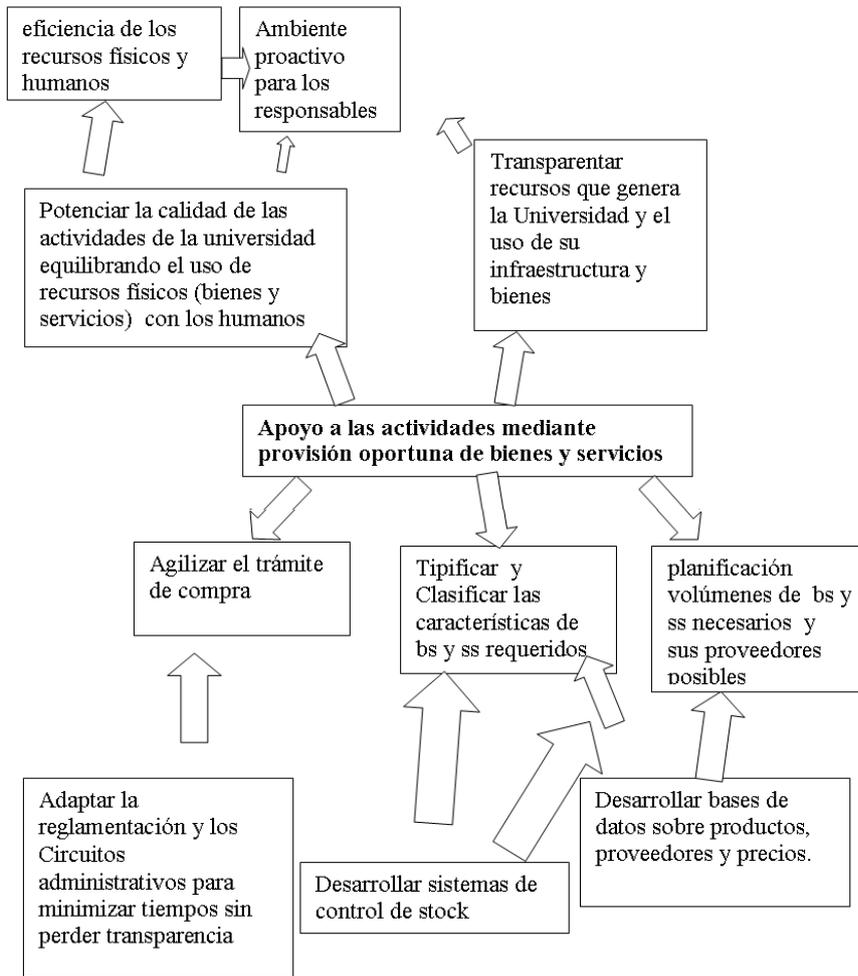
Árbol de problemas

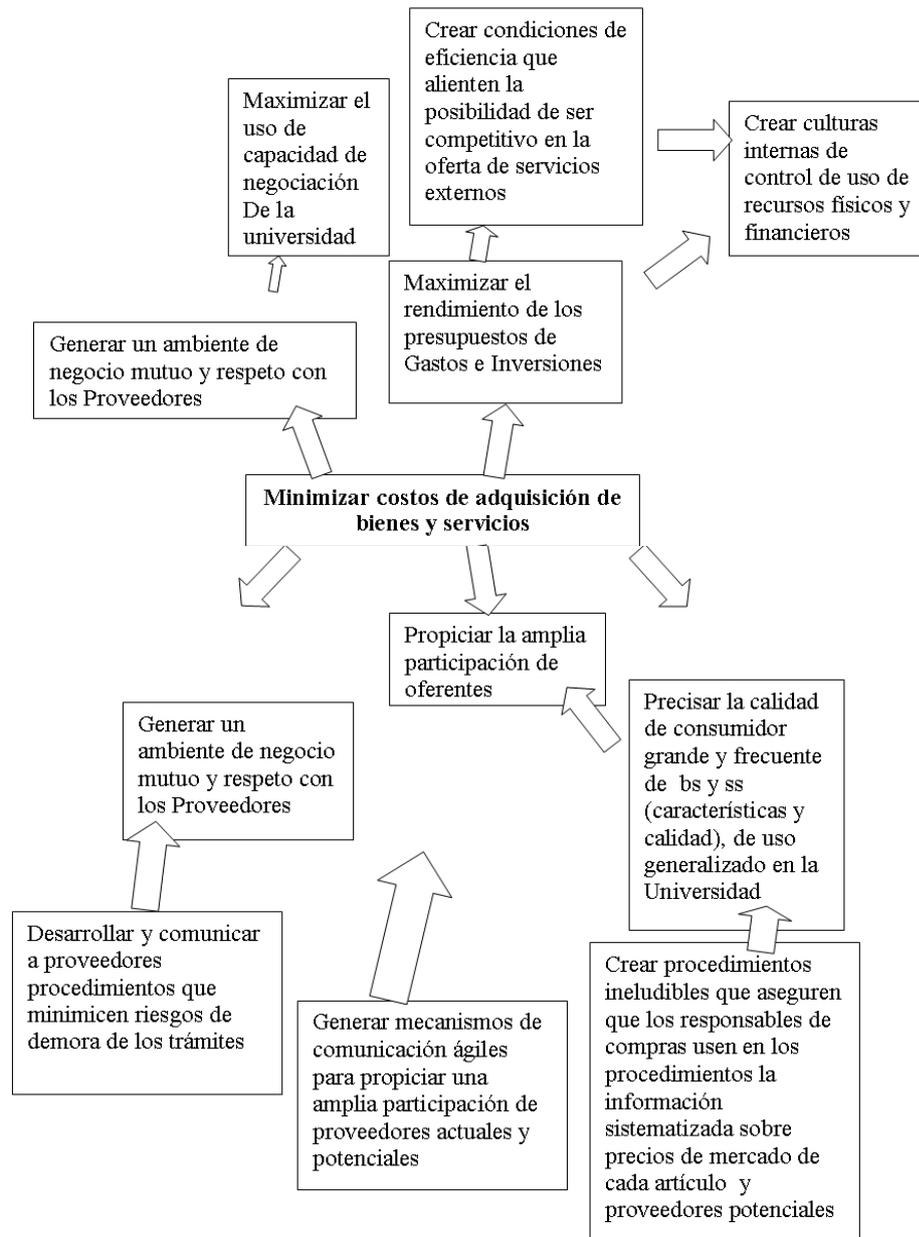




Árbol de objetivos

ARBOL DE OBJETIVOS





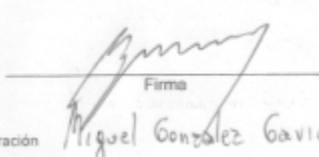
Declaración Jurada Resolución 212/99 – CD

“El autor de este trabajo declaran que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta derechos de terceros”.

Mendoza, septiembre de 2015

Miguel González Gaviola

Reg. n°


Adaración Miguel González Gaviola

Trabajo de investigación

En el carácter de docente a cargo de la dirección del Trabajo que, con el título de Implementación de un Sistema Integral de Planificación, Ejecución y Control de las Contrataciones de Bienes y Servicios de la Universidad Nacional de Cuyo. Tablero de Control, ha sido desarrollado por el/los alumno/s:

Miguel González Gaviola Reg.

El trabajo consta de 30 fojas, y dejo constancia que la versión cuya presentación se autoriza por la presente, es completa y definitiva y cumple con los objetivos previstos para su desarrollo.

Fecha: ____/____/____.

Prof. **el Profesor que dirige**