



UNSAM

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA DE POLITICA Y GOBIERNO

Maestría en Auditoría Gubernamental

Cohorte 2014-2015

“Aplicación de la norma ISO 19011:2018 en las contrataciones del Sistema Nacional de Calidad. Propuesta para implementar ISO 9001:2015 en el INTI”

Maestrando: Saulig Santiago

Director: Jorge Ciolli

Buenos Aires, 30 de septiembre de 2021

INDICE

RECAN

CAPITULO 1: EVALUACIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE CONTRATACIONES EN EL INTI.....Pág.17

1.1 Breve presentación de los marcos normativos.....Pág. 17

1.2 Evaluación comparada de los marcos normativos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y el Reglamento Administrativo para los Centros de Administración.....Pág.18

1.2.1 Principales características de ambos regímenes.....Pág.18

1.2.2 Criterios para la selección de los procedimientos de compra en ambos regímenes.....Pág.20

1.3 Evaluación comparada de la reglamentación del fondo rotatorio interno en ambos regímenes.....Pág.27

1.4 Evaluación comparada de la sanción de actos administrativos en ambos regímenes.....Pág.30

1.4.1 La elaboración de proyectos de actos administrativos como proceso de riesgo.....Pág. 30

1.4.2 Autoridades competentes de los actos administrativos para ambos regímenes.....Pág. 30

1.5 Análisis de procesos operativos según norma ISO 9001:2015 4.4.1 y 4.4.2...Pág 36

1.6 Delimitación del alcance de los procesos y sus riesgos en las contrataciones del INTI.....Pág. 38

CAPITULO 2: APLICACIÓN DE LA NORMA ISO 19011:2018 A LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE LAS CONTRATACIONES DEL INTI..... Pág. 41

2.1 Normas de referencia a utilizar en el análisis..... Pág. 41

2.2 Definición de los objetivos de evaluación..... Pág. 41

2.3 Definición del alcance de la evaluación..... Pág. 42

2.4 Definición de los estándares de evaluación..... Pág. 42

2.4.1 Definición de los estándares armonizables en una evaluación de línea de base.....Pág. 42

2.4.2 Definición del estándar de las orientaciones motivacionales a armonizar..... Pág. 44

2.4.3 Definición de los estándares legales y reglamentarios a armonizar.....Pág. 48

2.5 Definición del enfoque basado en riesgo.....Pág. 55

2.5.1 Identificación de los criterios de riesgo..... Pág. 55

2.5.2 Riesgo de incumplimiento según el tipo de procedimiento y las autoridades competentes..... Pág. 55

2.5.3 Riesgo de insatisfacción según la cantidad de solicitudes de compra realizadas por cada áreaPág 58

2.5.4 Riesgo de no detección del cuestionario TAT..... Pág. 58

2.6 Técnicas de muestreo a realizar.....	Pág. 58
2.7 Programa de evaluación.....	Pág. 59
2.7.1 Procedimientos a realizar para la evaluación del contexto.....	Pág. 59
2.7.2 Procedimientos a realizar para la evaluación de las orientaciones motivacionales.....	Pág. 61
2.7.3 Procedimientos a realizar para la evaluación del apoyo.....	Pág. 65
2.7.4 Procedimientos a realizar para la evaluación de las operaciones.....	Pág. 67
2.7.5 Procedimientos a realizar para la evaluación de la satisfacción al cliente.....	Pág. 72
2.7.6 Realización de la evaluación.....	Pág. 73
CAPITULO 3: LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA NORMA ISO 9001:2015 EN LAS CONTRATACIONES DEL INTI.....	Pág. 75
3.1 Presentación del informe.....	Pág. 75
3.2 Informe de evaluación de las contrataciones del INTI.....	Pág. 75
3.2.1 Objetivos y alcance de la evaluación realizada.....	Pág. 75
3.2.2 Aclaraciones previas al informe de evaluación.....	Pág.77
3.2.3 Opinión del evaluador.....	Pág.83
3.3 Lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI.....	Pág. 85
3.3.1 Lineamientos sobre el Sistema Integral de Gestión INTI.....	Pág. 85
3.3.2 Lineamientos sobre las fuentes externas al SIG INTI.....	Pág. 87
3.3.3 Lineamientos en actividades inherentes a un sistema de gestión de la calidad.....	Pág. 88
3.3.4 Lineamientos para implementar oportunidades de mejora.....	Pág. 89
3.3.5 Lineamientos en apartados con potenciales no conformidades menores.....	Pág. 90
3.3.6 Lineamientos para generar capacidades de comunicación efectiva.....	Pág. 91

3.3.7 Lineamientos para generar capacidades de planificación..... Pág. 96

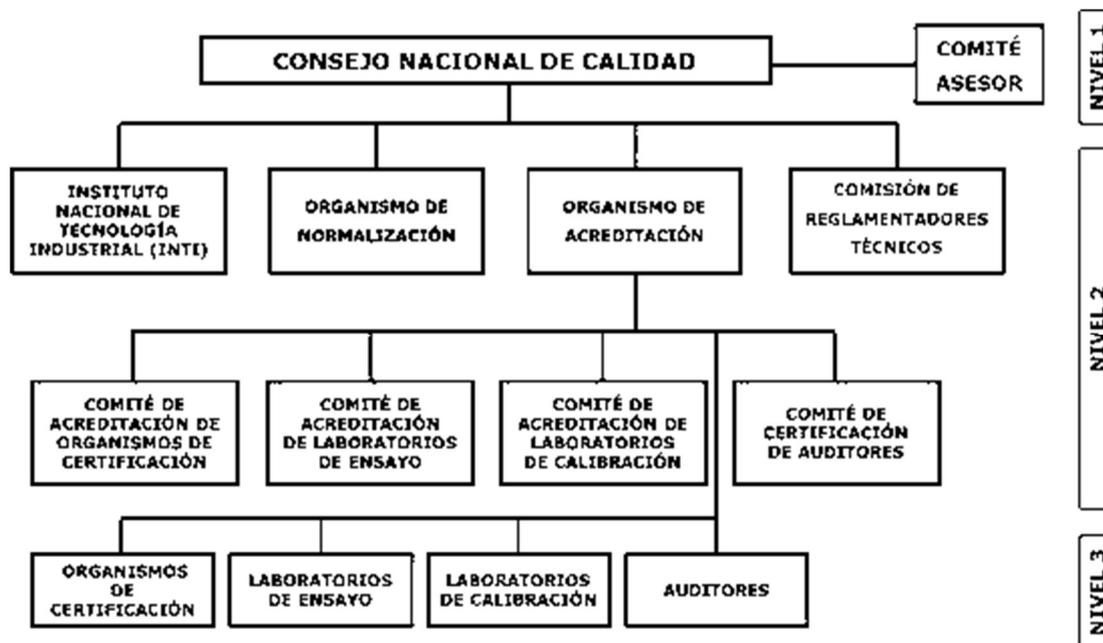
CONCLUSIONES.....Pág. 100

BIBLIOGRAFIA.....Pág 106

INTRODUCCION

El Sistema Nacional de Calidad se creó con la finalidad de *brindar instrumentos confiables a nivel local en internacional para las empresas que voluntariamente deseen certificar sus sistemas de calidad, productos, servicios y procesos a través de un mecanismo que cuente con los organismos de normalización, acreditación y certificación, integrados de conformidad con las normas internacionales vigentes* (según su decreto de creación 1474/94 y su modificatorio 1066/2018).

Su estructura actual es definida por el decreto modificatorio 1066/2018 y se compone de tres niveles: 1) Consejo Nacional de Calidad y su Comité Asesor, 2) el Instituto Nacional de Tecnología Industrial – INTI, el Instituto Argentino de Normalización y Certificación – IRAM, el Organismo Argentino de Acreditación - OAA y la Comisión de Reglamentadores Técnicos - CRT, 3) Organismos de Certificación, Laboratorios de Ensayo, Laboratorios de Calibración y Auditores.



Grafica 1. Fuente: <https://oaa.org.ar/>

El Consejo Nacional de Calidad es el órgano superior de coordinación de políticas de calidad y de normalización. Está integrado por la máxima autoridad (o el funcionario que este designe con rango no inferior a Subsecretario o equivalente) de los siguientes organismos: Ministerio de Producción y Trabajo (Presidente del Consejo), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y Desarrollo Social; Ministerio de Transporte, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Secretaría General de Presidencia de la Nación, el IRAM o su delegado; el OAA o su delegado; el INTI y la CRT. El Comité Asesor lo integran representantes de los distintos sectores productivos, de asociaciones de consumidores y asociaciones de trabajadores.

Dentro del Sistema Nacional de Calidad, el INTI ejerce su función de Instituto Nacional de Metrología lo cual implica que desempeña una serie de roles *que están definidas en la legislación nacional (Ley 19511/72; Decreto 788/2003): realizar, reproducir y mantener los patrones nacionales de medida y difundir la exactitud de la medición; desarrollar laboratorios de calibración dentro o fuera de INTI; mantener relaciones con entidades del país y del extranjero, asegurar el reconocimiento externo e interno del instituto en el campo de la metrología; atender las actividades resultantes del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Patrones Nacionales de Medida y Certificados de Calibración y Medición. emitidos por los Institutos Nacionales de Metrología; [...];*

fomentar y planificar las actividades de investigación y desarrollo en metrología [...]; actuar en defensa de la industria nacional frente a barreras técnicas de carácter metrológico que puedan afectar el comercio; [...]; proponer todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de la ley 19511/72[...]; realizar las actividades en el ámbito de la Metrología Legal emanadas por el decreto 788/2003 (según se cita en INTI, 1, sin fecha).

EL IRAM se encarga de la gestión y la revisión de las normas técnicas nacionales, así como también de participar en la discusión de las internacionales y, finalmente su introducción en el ámbito nacional. Por su parte, el OAA ejerce su rol de acreditador, a través de las siguientes unidades funcionales: Comité de Acreditación de Organismos de Certificación, Comité de Acreditación de Laboratorios de Ensayos, Comité de Acreditación de Laboratorios de Calibración y Comité de Certificación de Auditores.

Los Organismos de Certificación son organizaciones autónomas que prestan servicios de certificación a terceros. Los Laboratorios de Ensayos tienen la función de evaluar la satisfacción de requisitos técnicos definidos en normas, especificaciones, documentos contractuales, etc. aplicables a productos o servicios particulares. Los Laboratorios de Calibración se dedican a garantizar trazabilidad metrológica respecto de los patrones nacionales que, vale reiterar, custodia el INTI. Por último, los auditores son personas competentes para realizar auditorías sobre una norma técnica específica y son los destinatarios finales de este estudio.

Respecto de las actividades del INTI, cabe mencionar que el instituto tiene una oferta tecnológica de 1293 servicios de los cuales: 71,15% son análisis de ensayos, 13,77% calibraciones, 4,02% asistencias técnicas, 3,94% certificaciones, 1,62% interlaboratorios, 0,77% auditorías y 4,72% otros. (Elaboración propia en base a Oferta Tecnológica INTI). Asimismo, esta variedad de servicios se encuentra abierta en 183 áreas temáticas que atraviesan todos los sectores productivos de la industria nacional.

La gestión de toda organización requiere de una adecuada provisión de recursos ya sean insumos, equipamiento técnico, equipamiento de apoyo, servicios de mantenimiento, informáticos, energía, agua, tratamiento de residuos, etc.

Los procesos de compra del INTI están centralizados en la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas, bajo la órbita de los departamentos de Contrataciones Públicas y Contrataciones de Centros de Investigación. Entre sus actividades básicas se destacan: 1) definir la modalidad de contratación para la adquisición de materiales, suministros, maquinarias, equipos y obras, 2) confeccionar los pliegos de bases y condiciones generales y particulares, 3) Llevar a cabo los procedimientos licitatorios y asistir en la elaboración de los actos administrativos a suscribir por las autoridades competentes; 4) realizar seguimiento y control del estado de las contrataciones.

Esto nos introduce en el ámbito del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, uno de los temas centrales a estudiar en este trabajo.

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

Según surge del art 2 del Decreto 1023/2001, el ámbito de aplicación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional abarca la totalidad de organismos de la Administración Pública Nacional y los organismos descentralizados, comprendiendo también a las instituciones de seguridad social. En este punto vale formular algunas aclaraciones. Dentro del nivel 2 del Sistema Nacional de Calidad, el OAA y el IRAM operan como organizaciones privadas sin fines de lucro, mientras que el INTI y los CRT, actúan como entidades públicas, estando alcanzados por el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. En el nivel 3 se encuentran otros organismos públicos que también están alcanzados por esta normativa, como por ejemplo: el Instituto Nacional de Epidemiología - INE, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – SENASA, el Instituto Nacional de Vitivinicultura – INV, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA, la Comisión Nacional de Energía Atómica – CNEA, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, el Instituto Nacional del Agua – INA, etc. (elaboración propia en base al buscador de entidades acreditadas de OAA).

El artículo 3 del Decreto 1023/2001 postula los principios generales del Régimen de Contrataciones la Administración Nacional : a) razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido, b) promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes, c) transparencia en los procedimientos, d) publicidad y difusión de las actuaciones, e) responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben, o gestionen las contrataciones, f) igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

El INTI, particularmente, cuenta con un Sistema de Centros de Investigación, que opera dentro del ámbito privado; con lo cual las contrataciones terminan siendo parte de un proceso de normativa mixta público-privada.

En cuanto a los sistemas de gestión de calidad, la norma base es la ISO 9001:2015 y resulta de aplicación para procesos administrativos como las contrataciones públicas. A modo de contrastación se expone los principios de la gestión de calidad que promueve la norma en el apartado 0.2: a) enfoque al cliente, b) liderazgo, c) compromiso de las personas, d) enfoque a procesos, e) mejora, f) toma de decisiones basada en la evidencia, f) gestión de las relaciones.

Esta breve comparación permite introducir la problemática de estudio y que genera conflictos de toda índole en los organismos públicos que forman parte del Sistema Nacional de Calidad.

Mientras que el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional promueve la eficiencia, la transparencia y la lealtad comercial con los proveedores; los sistemas de gestión de calidad defienden la eficacia de los procesos para demostrar la capacidad para brindar productos que cumplan todos los requisitos aplicables y que se asegure la satisfacción de los clientes. Con relación a la naturaleza de los procedimientos y procesos, el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional está sustentado sobre una norma legal de carácter obligatorio, con una estrategia deliberada, rígida; no contempla la influencia del contexto y para los desvíos que eventualmente puedan suceder se prevé la posibilidad de sancionar a los responsables. Un sistema de gestión de calidad, en cambio, está regido por una norma flexible y de carácter voluntario, que prevé el análisis del contexto, que ordena administrar los riesgos y que utiliza a los desvíos como oportunidades de mejora a través del ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar.

No se pretende aquí desconocer la problemática de la corrupción en la Argentina, sino aportar un análisis que contribuya a la implementación de herramientas que doten al SCI de resiliencia, como las que propone la norma ISO 9001:2015; con ellas, las organizaciones están mejor preparadas para mitigar amenazas y tomar provecho de oportunidades. En el apartado 1 Objeto y campo de Aplicación, inc b), la norma ISO 9001:2015 aclara que las organizaciones que siguen sus requisitos pueden *aspirar a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente, los legales y reglamentarios aplicables.*

Es decir que un sistema de gestión de calidad indefectiblemente incorpora a todas las regulaciones reglamentarias como elementos esenciales a cumplimentar. Esto es importante mencionar para demostrar que hay puntos de conciliación entre el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y el Sistema Nacional de Calidad. Eso permite deducir que el utilizar al Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional como argumento para no implementar un sistema de gestión de calidad en sus procesos, se trata en realidad de resistencia al cambio. El problema de la resistencia al cambio es que la dinámica del contexto tarde o temprano impacta sobre la institución sin que el SCI pueda anticiparse y aplicar sus barreras de defensa.

A continuación, formularé un análisis del contexto institucional del INTI para argumentar con mayor claridad por qué es importante en estos momentos incorporarlo al SCI como herramientas de toma de decisiones.

Tomando el período 2016-2019, la industria nacional ha sufrido un período recesivo. Según el Estimador Mensual Industrial (EMI) que emite el INDEC, tomando como base el mes de abril respecto del mismo mes del año anterior; la actividad industrial se contrajo un -6,7% en 2016. En 2017, la caída se atenuó alcanzando una ratio negativa de -2,4%. En 2018 la actividad industrial tomó buen impulso creciendo el 3,4%, apoyada por la mejora de la demanda automotriz brasileña y la demanda interna de cemento y acero crudo, esto último incentivado por la obra pública, en el marco de las elecciones de medio término de octubre 2017. El ciclo virtuoso llegó a su fin con la aparición de la restricción externa, el sudden stop que puso en alto riesgo la estabilidad monetaria y acabó con un préstamo Stand By del FMI para regularizar la moneda. Por lo expuesto, el nuevo

Índice de Producción Industrial Manufacturero (que reemplazó al EMI) arrojó en 2019 una caída de -8,8%.

A lo largo de estos 4 períodos, los sectores más perjudicados son los automotrices, textiles, sustancias y productos químicos; refinación del petróleo y el tabaco. La industria metalmecánica (no automotriz) presenta un resultado acumulado con leves caídas, apalancada por las maquinarias agrícolas y desestabilizada por las oscilaciones en la demanda de bienes de uso estructural para la construcción. Otros sectores con leves caídas son: caucho y plástico; edición e impresión; papel y cartón y las alimenticias. El mejor desempeño lo tienen las industrias de metales básicas, lideradas por el sector siderúrgico que goza de un escenario favorable por las inversiones en Vaca Muerta y la eximición de aranceles que impuso la administración Trump en E.E.U.U., en el inicio de la guerra comercial con China.

Cabe destacar que la guerra comercial trajo más amenazas que oportunidades a la Argentina. La incertidumbre global afectó al mercado argentino y fue uno de los detonantes de la crisis cambiaria de 2018, derivando en la caída del -8,8% del IPI manufacturero de 2019.

Por último, el 2020, año durante el cual se desarrolló este estudio, los mercados extremaron la volatilidad, con la irrupción del denominado Coronavirus. El Gran Confinamiento, denominación que dio el FMI a la respuesta de aislación mundial frente a la pandemia, afectó a las proyecciones de crecimiento global del organismo por este problema (-4,4%). El IPI manufacturero en 2020 se contrajo gravemente en un -33,5%. La incertidumbre es una señal de necesidad de contar con SCI resilientes para responder rápidamente al cambio.

Dejando de lado la guerra comercial, otro tema de debate en el industrialismo internacional han sido los cambios introducidos por la Conferencia General de Pesas y Medidas en el Sistema Internacional de Unidades (SI) en 2018 mediante la resolución que entró en vigencia el 20 de mayo de 2019. A partir de ésta, las siete unidades básicas del SI (metro, segundo, kilogramo, mol, candela, kelvin y ampere) se definen sobre la base de una constante de la naturaleza; en lugar de artefactos o ensayos científicos como era el viejo sistema, con el defecto del desgaste en los aparatos o los niveles de incertidumbre de cualquier experimentación. Esto representa una oportunidad para el INTI en términos

de superar los problemas de trazabilidad que genera el cambio de criterio, no solo como instituto nacional de metrología, sino como referente de la región, capitalizando la mayor calidad en la medición que el nuevo sistema provea.

Es esperable que una implementación ISO 9001:2015 en los procesos de contrataciones públicas genere inconsistencias de corto plazo porque implicaría un incremento en la carga del cumplimiento normativo y desarrollo del sistema de gestión de calidad. Sin embargo, con el pasar del tiempo el nuevo sistema de gestión de la calidad debería comenzar a dar frutos de resiliencia y aportar no solo eficacia sino también eficiencia, al prevenir errores, y reducir cargas laborales por medio de un mejor manejo del riesgo y una toma de decisiones más adecuada, gracias a la disponibilidad de métricas más precisas. Por eso también es importante incorporar al auditor en el proceso de cambio.

La norma ISO 19011:2018, titulada “Directrices para auditar sistemas de gestión”, plantea recomendaciones sobre decisiones y acciones a tomar por parte del auditor en todo el ciclo de la auditoría de sistemas de gestión. Incorpora el método Planificar-Hacer-Verificar-Actuar, lo que implica que el principio de la mejora continua está también presente en la manera de auditar.

Como primer paso de la preparación de la auditoría (apartado 6.3) la norma establece revisar la información documentada con la finalidad de *comprender las operaciones del auditado y preparar las actividades de auditoría y los documentos de trabajo de auditoría aplicables, [...] (también) establecer una visión general del alcance de la información documentada para determinar la posible conformidad con los criterios de auditoría y detectar posibles áreas de preocupación, como deficiencias, omisiones o conflictos*. Aplicando estos criterios a la problemática de las contrataciones públicas en el INTI, se puede utilizar la normativa legal vigente para establecer la visión general del alcance, partiendo de un enfoque de procesos (tal como lo exige el anexo de la norma, apartado A.2).

Desde la perspectiva del enfoque basado en riesgo para la planificación (apartado 6.3.2.1) la norma determina que *el nivel de detalle proporcionado por el plan de auditoría debería reflejar el alcance y la complejidad de la auditoría, así como también el riesgo de no alcanzar los objetivos de la auditoría*. El enfoque basado en riesgos permite evaluar

las operaciones alcanzadas en la auditoria utilizando el método de muestreo selectivo. El anexo de la norma (apartado A.6) desarrolla y propone metodologías para la aplicación de muestreos.

Además, en el apartado 5.6 “Seguimiento del plan de auditoria “, se enumeran diversos factores a considerar en este proceso, de los cuales a fin de especificar la problemática de este estudio se puede destacar al “*nivel demostrado de efectividad y madurez del sistema de gestión del auditado*” y, también, a las *normas estándares y otros requisitos con los que la organización está comprometida.*”

El apartado A.7 del anexo de la norma propone algunas recomendaciones sobre auditorias de cumplimiento dentro de un sistema de gestión. No solo sugiere la identificación de los ‘requisitos legales y reglamentarios’, su cumplimiento y la tenencia de información documentada apropiada; sino también auditar ‘la gestión del cambio’ y el ‘desempeño’.

Por lo recientemente expuesto, la norma ISO 19011:2018 otorga un importante grado de discrecionalidad, en especial con las versiones anteriores de la norma que no contaban con el enfoque de riesgos. La revisión de la información documentada es un procedimiento preliminar a la auditoria que facilita la detección de múltiples riesgos, así como también oportunidades del proceso a realizar. Asimismo, a posteriori de esta tarea, tenemos la posibilidad de planificar el alcance de la auditoria en función de la evidencia objetiva esperable, haciendo hincapié en las debilidades del proceso auditado y flexibilizando las pruebas en las fortalezas halladas (en este trabajo se propone utilizar el método de muestreo, especialmente para las operaciones documentadas, previo relevamiento total de los procesos). Finalmente, el plan de seguimiento permite dar continuidad al ciclo de implementación, incrementando gradualmente el alcance de las auditorias, haciendo del auditor un soporte y no un obstáculo.

Ya esbozada la problemática, a continuación, expongo las preguntas contestadas con el desarrollo de este trabajo:

Pregunta general: ¿Cómo aplicar la norma ISO 19011:2018 sobre las contrataciones del INTI para promover la implementación de la norma ISO 9001:2015 con el fin de mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los procesos de contrataciones?

Pregunta específica 1: ¿Cómo evaluar los marcos normativos de contrataciones en INTI, aplicando la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar?

Pregunta específica 2: ¿Cómo evaluar las contrataciones de INTI aplicando la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación, tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar, y basándose en las conclusiones obtenidas por la evaluación previa de marcos normativos?

Pregunta específica 3: ¿Qué lineamientos formular en orden de promover la implementación de la norma ISO 9001:2015 en los procesos de contrataciones de INTI?

Respuesta general: Aplicar la norma ISO 19011:2018 sobre los procesos de contrataciones de INTI, para formular lineamientos que promuevan la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2015.

Respuesta específica 1: Evaluar los marcos normativos de contrataciones de INTI, aplicando la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar.

Respuesta específica 2: A partir de la evaluación de marcos normativos de contrataciones de INTI (respuesta específica 1); aplicar la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación sobre las contrataciones de INTI, tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar.

Respuesta específica 3: A partir de la evaluación de las contrataciones de INTI aplicando la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar; formular una propuesta con lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones de INTI.

Finalmente, la estructura con que se trabajaron los capítulos, sus correspondientes objetivos y tareas, es la siguiente:

Problema general de estudio: Aplicación de la norma ISO 19011:2018 en las contrataciones de organismos del Sistema Nacional de Calidad. Propuesta para implementar ISO 9001:2015 en el INTI.

Capítulo 1 - Objetivo específico: Evaluar los marcos normativos de contrataciones de INTI, aplicando la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar.

Tareas efectuadas:

1) Evaluación del Reglamento Administrativo para Centros de Investigación aplicando la norma ISO 19011:2018 y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar. (Fuente: Resolución Consejo Directivo INTI 13/2018).

2) Evaluación del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aplicando la norma ISO 19011:2018, y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar. (fuente: Decreto 1030/2016).

3) Evaluación de normativa de Fondo Rotatorio Interno para contrataciones del Sistema de Centros de Investigación de INTI (fuente: Resolución Consejo Directivo INTI 31/2018).

4) Evaluación de normativa de Fondo Rotatorio Interno para contrataciones públicas de INTI (Decreto PEN 1344/2007).

Capítulo 2 - Objetivo específico: A partir de la evaluación de marcos normativos de contrataciones de INTI (respuesta específica 1), aplicar la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación, tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar.

Tareas efectuadas:

- 1) Evaluación de contexto, liderazgo y planificación. (Capítulos 4,5 y 6; ISO 9001:2015)
- 2) Evaluación de recursos de apoyo (Capitulo 7; ISO 9001:2015).
- 3) Evaluación de operaciones sobre muestreo basado en la información recopilada en el capítulo 1. (Capitulo 8; ISO 9001:2015).
- 4) Evaluación del desempeño y la mejora (capítulos 9 y 10; ISO 9001:2015).

Capítulo 3 - Objetivo específico: A partir de la evaluación de las contrataciones de INTI aplicando la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación y tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar; formular una propuesta con lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones de INTI.

Tareas efectuadas:

1) Determinación del potencial grado de cumplimiento de la norma ISO 9001:2018 en función de las no conformidades, oportunidades de mejora y limitaciones en el alcance halladas en el capítulo 2.

2) Identificación de oportunidades de mejora al aplicar la norma ISO 19011:2018 como herramienta evaluación sobre las contrataciones de INTI.

3) Formulación de lineamientos para la implementación de la norma ISO 9001:2015.

NORMAS TECNICAS

IRAM (2018), Norma ISO 19011: 2018, Buenos Aires: IRAM

IRAM (2015), Norma ISO 9001:2015, Buenos Aires: IRAM

NORMAS JURIDICAS

INTI (2018), Resolución Consejo Directivo N° 31/2018, Buenos Aires: INTI

INTI (2018), Resolución Consejo Directivo N° 13/2018, Buenos Aires: INTI

PEN (2016), Decreto N.º 1030/2016, Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina

PEN (2007), Decreto N.º 1344/2007, Buenos Aires: Boletín Oficial de la República Argentina

CAPITULO 1: EVALUACION DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE CONTRATACIONES EN EL INTI

1.1 Breve presentación de los marcos normativos

El esquema de trabajo del presente capítulo se basa en lo propuesto por la norma ISO 19011:2018, apartado 6.3.1 Realización de la revisión de información documentada, como procedimiento básico para la preparación de las actividades de la evaluación. Se hará entonces un análisis del marco normativo pertinente a las contrataciones del instituto con un amplio alcance.

El INTI es creado por el decreto ley 17138 de 1957. En su artículo 9 se le asigna la facultad de constituir centros de investigación. Los mismos son una forma organizativa que contribuyen a “mantener estrecha vinculación con los industriales de todo el país”, de acuerdo el artículo 2 del mentado de decreto.

En el año 1990, la sanción de la ley 23877 de “Promoción y fomento de innovación tecnológica” creó una figura jurídica llamada Unidad de Vinculación Tecnológica. El artículo 3 de la ley define que estas unidades se constituyen para “la identificación, selección y formulación de proyectos de investigación y desarrollo”. Asimismo, destaca que su estructura jurídica facilita “la gestión, organización y gerenciamiento de los proyectos”.

En ese marco, la Resolución del Consejo Directivo de INTI 29/99 constituyó el denominado Sistema de Centros de Investigación, como Unidad de Vinculación Tecnológica para articular en la gestión del instituto y sus centros de investigación. El Sistema de Centros de Investigación cuenta con un CUIT propio: 34-54668706-8. En cambio, el Instituto tiene el CUIT N° 30-54668706-2.

Esta dualidad en la administración del INTI tiene su impacto en la normalización de los procesos de compras, forzándolo como organismo público a cumplir lo prescripto por el decreto 1030/16 – Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (en adelante ReCAN) y por la Resolución del Consejo Directivo de INTI 13/18 – Régimen de Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras del Reglamento Administrativo para los Centros de Administración (en adelante RACI). La estructura jurídica del RACI está replicada del ReCAN, razón por la cual se hallan muchas similitudes en ambas normas, facilitando el control desde un análisis comparado.

1.2 Evaluación comparada de los marcos normativos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional y el Reglamento Administrativo para los Centros de Administración

1.2.1 Principales características de ambos regímenes

La primera diferencia importante radica en que el artículo 8 del ReCAN obliga la elaboración del Plan Anual de Contrataciones “de conformidad con los créditos asignados en la respectiva ley de presupuesto”, mientras que el RACI no prevé dicha obligación. Esta representa el primer hallazgo del trabajo, debiendo ser mencionado en el informe final como oportunidad de mejora en los términos de la norma ISO 9001:2015 apartado 8.1 “Planificación y Control Operacional”. La falta de información documentada de las

actividades de planificación en el RACI obliga a detectar una situación de riesgo y hacer mayor foco en los procedimientos de evaluación a realizar (capítulo 2).

La segunda diferencia importante es que el ReCAN cuenta con el nuevo portal COMPR.AR, mediante el cual se centralizan todas las operaciones de contratación pública. El artículo 31 del ReCAN da marco jurídico a las contrataciones públicas electrónicas, estableciendo los principios rectores de neutralidad, seguridad, confidencialidad e identidad de los usuarios y aclara que deben asegurar “el respaldo de la información y el registro de operaciones, permitiendo operar e integrar a otros sistemas de información”.

La Oficina Nacional de Contrataciones – ONC como órgano rector aprobó el Manual de Procedimiento del COMPR.AR a través de la disposición 65/16. Vale destacar como novedad: 1) la validez de las notificaciones electrónicas (artículo 4) entre todos los usuarios del sistema; 2) la publicidad de la convocatoria, a través de correos electrónicos automáticos, a los proveedores inscriptos en el Sistema de Información de Proveedores – SIPRO.

Como actividades especiales externas al COMPR.AR, merecen consideración: 1) las actuaciones administrativas, operadas a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE, de uso obligatorio según artículo 2 del decreto 561/16 del PEN; 2) la publicidad en el Boletín Oficial de la República Argentina – BORA para licitaciones y concursos públicos.

Respecto de la registración de proveedores, el Sistema de Centros de Investigación cuenta con su propio Registro de Proveedores del INTI – REPROV, cuyo diseño está replicado del Sistema de Información de Proveedores - SIPRO. Ambos requieren para la inscripción información constitutiva de la sociedad y la designación de autoridades. Para el caso de personas físicas solo requieren acreditación de la identidad. El REPROV solicita además la inscripción en AFIP e IIBB. El SIPRO cuenta con la figura del administrador legitimado para actualizar el sistema, el cual será designado por acta, siendo este requisito necesario para la inscripción del proveedor. Para inscribirse al REPROV debe accederse al sitio de internet de INTI mientras que la inscripción del SIPRO se realiza mediante el sitio de internet de Trámites a Distancia – TAD.

Sin embargo, la principal diferencia radica en la manera que se utilizan dichos registros: el SIPRO, a través del COMPR.AR, garantiza publicidad total a los proveedores del rubro, clase u objeto; mientras que, en las compras por el Sistema de Centros de Investigación, el INTI decide a quien invitar dentro de todos los inscriptos en el REPROV.

Acerca del agrupamiento y la catalogación de los bienes, las contrataciones del COMPR.AR están configuradas con el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios – SIByS. El mismo es creado por la Decisión Administrativa N° 344/97 de Jefatura de Gabinete.

En su artículo 1 la norma define que su objeto es “... *establecer criterios uniformes y homogéneos para la identificación de los requerimientos de compras provenientes de [...] la Administración Pública Nacional, su clasificación y codificación; a los efectos de la formulación de los planes anuales de contrataciones, la adquisición de bienes y servicios y la administración de bienes*”.

El SIByS tiene un esquema de agrupación de los bienes y servicios a partir de grupos, clases e ítems. El Manual de Procedimiento Único de Catalogación de la ONC explica la estructura de la codificación. Se trata de un código de 12 caracteres, los primeros 3 corresponden al Objeto del Gasto del Manual de Clasificaciones Presupuestarias; los 5 siguientes a la clase y los últimos 5 al ítem. Aclara también que en el portal argentinacompra.gov.ar pueden realizarse diferentes consultas como la verificación de un número de clase, búsqueda de clase por descripción, consulta de ítems en clases conocidas, verificación de números de ítems anteriores, búsqueda de ítems por descripción. En caso de no hallarse una clasificación adecuada para el artículo involucrado, puede realizarse una solicitud de clases o solicitud de ítems, así como una consulta de las solicitudes realizadas.

En cuanto al RACI, no hay una catalogación de los productos y servicios. Solamente prevé en el artículo 23 que “los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares deberán estar comprendidos por renglones afines” y que dicha afinidad “se determinará en función de las actividades comerciales de los proveedores”.

1.2.2 Criterios para la selección de los procedimientos de compra en ambos regímenes

1.2.2.1 Procedimientos de compra con convocatoria masiva de proveedores en ambos regímenes

El criterio principal para la selección de los procedimientos en ambos regímenes es el monto estimado de contratación, cuya unidad de medida son los módulos, actualmente valuados en \$1.600,00 según decreto 963/18 del PEN.

El ReCAN tiene mayor diversidad de procedimientos con convocatoria masiva de proveedores (licitación, concurso o subasta). Esto se debe a que el ReCAN se utiliza en todo el ámbito de la administración pública nacional, donde hay organismos con mayor presupuesto público y sin acceso a un régimen que facilite la gestión, organización y gerenciamiento de los proyectos como es el caso de las Unidades de Vinculación Tecnológica; por ejemplo, el Sistema de Centros de Investigación de INTI.

El RACI solo cuenta con el mecanismo de la licitación. Ambos regímenes contemplan la posibilidad de llamados públicos o privados. Hay diferencia en los módulos mínimos y máximos correspondientes a cada procedimiento. Vale aclarar que, en la aplicación de los límites por monto, debe considerarse al monto estimado de contratación.

La tabla 1 compara los criterios existentes en los procedimientos de compra con convocatoria masiva de proveedores: límites

Tabla 1. Procedimientos de compra con convocatoria masiva de proveedores según el ReCAN y RACI			
Procedimiento	Criterios	ReCAN	RACI
Licitación Pública	Características Generales	Art 10: Selección del cocontratante por factores económicos	Art 12: Siempre es aplicable
	Límites por monto	Art 27 inc. c): Límites por monto mayor a 6000 módulos	No tiene monto limite
	Publicidad	Art 40: BORA y COMPR.AR	Art 21 I: BORA y REPROV
Concurso Público	Características Generales	Art 10: Selección del cocontratante por factores no económicos	Procedimiento no previsto
	Límites por monto	Art 27 inc. c): Límites por monto mayor a 6000 módulos	
	Publicidad	Art 40: BORA y COMPR.AR	
Subasta Pública	Características Generales	Artículo 11 inc. a) Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes	Procedimiento no previsto
	Límites por monto	No tiene límite por monto	
	Publicidad	Art 43: COMPR.AR	
Licitación Privada	Características Generales	Art 12: Selección del cocontratante por factores económicos. Art. 18: Llamado desierto o fracasado, posibilidad de efectuar un segundo llamado.	Art 13: Llamado desierto o fracasado, posibilidad de efectuar un segundo llamado.
	Límites por monto	Art 27 inc. b): Límites por monto: hasta 6000 módulos	Art 13: Límites por monto: entre 1600 módulos y 6000 módulos
	Publicidad	Art 41: COMPR.AR	Art 21 II: REPROV
Concurso privado	Características Generales	Art 10: Selección del cocontratante por factores no económicos	Procedimiento no previsto
	Límites por monto	Art 27 inc. b): Límites por monto: hasta 6000 módulos	
	Publicidad	Art 41: COMPR.AR	

Fuente: Elaboración propia en base a ReCAN y RACI.

1.2.2.2 Contrataciones directas por compulsa abreviada para ambos regímenes

Cumplida la revisión de los procedimientos de compra con convocatoria masiva de proveedores, se analizarán las contrataciones directas por compulsa abreviada. La tabla 2 formula dicho análisis:

Tabla 2. Contrataciones directas por compulsa abreviada según ReCAN y RACI		
Criterios	ReCAN	RACI
Por segundo llamado a licitación desierto o fracasado	Art 18: Sin límite de monto.	Art 14 inc. 1 pto 2: Sin límite de monto.
Efectores de Desarrollo Local y Economía Social	Art 24: Se puede utilizar este recurso con los servicios provenientes de proveedores inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social	Procedimiento no previsto
Límites por monto	Art 27 inc. a): Por monto estimado de contratación menor a 1300 módulos	Art 14 inc. 1 pto 1: Por monto estimado de contratación menor a 1600 módulos
Medios de Publicidad	Art 44: COMPR.AR	Art 21 inc. 3: REPROV

Fuente: Elaboración propia en base a ReCAN y RACI

De la revisión de las tablas 1 y 2 se verifica que los controles varían según cada procedimiento de compra, principalmente se clasifican por el monto estimado de contratación. De esta manera se detecta un primer indicador de riesgo a los fines de este trabajo de evaluación. Los procedimientos con convocatoria masiva de proveedores (Tabla 1) conllevan un riesgo medio/alto mientras que las contrataciones directas por compulsa abreviada conllevan un riesgo medio/bajo.

Analizando específicamente la Tabla 2, la primera diferencia está en el uso de los medios de publicidad. Para el caso de la compulsa abreviada, el ReCAN también utiliza el COMPR.AR mientras que el RACI recurre al REPROV, con un mínimo de 3 proveedores. Respecto del segundo llamado desierto o fracasado, ambos coinciden en el criterio de prohibir la modificación del Pliego de Bases y Condiciones Particulares. El ReCAN prevé la posibilidad de contratar directamente a efectores del desarrollo local y

economía social, inscriptos previamente en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

1.2.2.3 Contrataciones directas por adjudicación simple para ambos regímenes

A continuación, se detallarán brevemente las distintas variantes de contratación directa por adjudicación simple:

Especialidad: contrataciones de “obras científicas, técnicas o artísticas”, cuya complejidad demande un proveedor con “notoria capacidad, científica, técnica o artística”.

Exclusividad: procedente cuando la contratación recaiga sobre un proveedor que sea el único poseedor del bien o servicio requerido, o que el mismo tenga un privilegio especial.

Urgencia: Causal invocada cuando existiesen “necesidades apremiantes y objetivas que impidan el normal y oportuno cumplimiento de las actividades esenciales del Instituto “.

Emergencia: Causal invocada cuando ocurriesen “accidentes, fenómenos meteorológicos u otros sucesos que creen una situación de peligro o desastre” y que amenacen “la vida, la integridad, la salud, la seguridad de la población o funciones esenciales del Instituto”.

Desarme, traslado o examen previo: procedente cuando los servicios a contratar requieran un desarme, traslado o examen previo, el cual sea imprescindible para determinar la reparación necesaria.

Contratación interadministrativa: aplicará cuando el cocontratante sea un organismo del estado nacional, provincial, municipal o empresas con participación mayoritaria del estado.

Contratación con universidades nacionales: aplicará cuando el cocontratante sea una universidad nacional.

La tabla siguiente compara los requisitos del ReCAN y el RACI para las variantes admitidas como contratación directa por adjudicación simple:

Tabla 3. Contrataciones Directas por Adjudicación simple según ReCAN y RACI		
Criterio	ReCAN	RACI
Especialidad	Art 16: Requiere informe técnico	Art 14 inc. 2 pto 1: Idem criterio ReCAN
Exclusividad	Art 17: Requiere documentación del proveedor que acredite privilegio. Prevé la posibilidad de utilizar este recurso para la compra de materiales bibliográficos.	Art 14 inc. 2 pto 2: Requiere informe técnico. Requiere DDJJ del proveedor acreditando su privilegio.
Urgencia	Art 19: No hay requisitos específicos	Art 14 inc. 2 pto 3: Idem criterio ReCAN
Emergencia	Art 19: No hay requisitos específicos	Art 14 inc. 2 pto 3: Idem criterio ReCAN
Desarme, traslado o examen previo	Art 21: Requiere informe técnico. Debe probarse que la elección de otro procedimiento resultaría más onerosa	Art 14 inc. 2 pto 4: Idem criterio ReCAN. No debe probarse que la elección de otro procedimiento resultaría más onerosa
Contratación Interadministrativa	Art 22: Requiere la firma de un convenio	Art 14 inc. 2 pto 5: Idem criterio ReCAN.
Contratación con Universidades	Art 23 y 23 bis: Requiere la firma de un convenio con límites específicos.	Art 14 inc. 2 pto 6: Requiere la firma de un convenio sin límites específicos.

Fuente: Elaboración propia en base a ReCAN y RACI

De la tabla puede apreciarse que no hay diferencias para las adjudicaciones simples por especialidad, urgencia, emergencia y contratación interadministrativa.

Para el caso de exclusividad, el ReCAN contempla la posibilidad expresa de utilizar el recurso para material bibliográfico y presenta mayor rigurosidad en la acreditación del privilegio por parte del proveedor. El RACI solo exige una DDJJ.

Respecto de contrataciones que requieran desarme, traslado o examen previo para determinar la reparación necesaria, el criterio es similar, con mayor rigurosidad por parte del ReCAN que exige probar que la aplicación de otro procedimiento resultaría más onerosa.

La principal diferencia está en la contratación con universidades nacionales dado que el decreto 641/18 del PEN intensificó los controles públicos sobre el ReCAN.

A partir de la sanción de este decreto se modificó el artículo 23 y se introdujo el artículo 23 bis al ReCAN.

Los nuevos controles públicos establecieron distintos requisitos en la contratación con universidades nacionales. A modo de resumen, el inciso a) del artículo 23 bis limita el objeto de la contratación especificando el tipo de servicio a prestar. Los servicios admitidos son la consultoría, auditoría, investigación, relevamiento de políticas públicas, capacitación y formación. El inciso b), por su parte, prohíbe la “cesión, tercerización, o subcontratación del objeto del convenio”. El inciso c) establece la obligatoriedad de cumplir algunos requisitos como la acreditación de capacidad operativa suficiente y la pertinencia territorial. Por último, el inciso d) faculta a la SIGEN a auditar la contratación tanto en la jurisdicción del organismo contratante, perteneciente a la administración pública nacional, como en la jurisdicción de la universidad cocontratante.

El RACI no contempla estos controles lo cual genera facultades discrecionales más amplias para el Sistema Centros de Investigación en las contrataciones con universidades nacionales. Debido a la diferencia regulatoria, puede preverse entonces un menor riesgo en el cumplimiento de los convenios con universidades originados por el RACI, que en los convenios originados por el ReCAN. El artículo 14 inc. 2 pto. 6 del RACI, obliga a la suscripción de un convenio para la validez de la adjudicación simple con la universidad. Asimismo, la Resolución del Consejo Directivo 75/13 obliga en su anexo al Consejo Directivo a aprobar el convenio en forma previa a la suscripción, cuando estos requieran “erogación de recursos económicos”.

El decreto se sancionó por denuncias originadas por la Oficina Anticorrupción en las cuales se expuso un uso ilícito de la adjudicación simple por contratación con universidades nacionales, malversando fondos públicos y utilizando la independencia del

sistema universitario para eludir el control público. En este caso, la denuncia alcanzó a la Universidad Nacional del Chaco y a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Dado el antecedente, sería prudente considerar el riesgo de integridad para el Sistema de Centros de Investigación, y por ende al INTI, así como también para la eventual universidad cocontratante.

En este sentido, la incorporación del art 23 bis al RACI constituye una oportunidad de mejora que merece ser observada como parte de este trabajo. En los términos de la norma ISO 9001:2015, apartado 8.4.2: Tipo y alcance del control; el INTI a través del RACI debe tener en cuenta cómo impactan “los procesos, productos y servicios suministrados externamente en la capacidad de la organización de cumplir regularmente los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables”. No obstante, como la aprobación de convenios que requieran erogaciones económicas, es competencia del Consejo Directivo, los mismos quedan fuera del alcance de esta evaluación, dado que excluye al Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación. Sin embargo, sí recae sobre este departamento la tarea de elaborar proyectos de actos administrativos orientados a la actualización del RACI.

Sobre la calificación de riesgo correspondiente a las contrataciones directas por adjudicación simple, se observa un nivel medio/alto. Se trata de distintas situaciones excepcionales lo cual requiere un rigor del cumplimiento mayor. Sin embargo, la excepcionalidad permite también gozar de menor carga administrativa, por lo que se espera un mejor desempeño en término de plazos.

1.2.2.4 Mecanismos especiales para compras menores

Es importante mencionar un mecanismo especial para compras menores que existe en el RACI. En su artículo 14 inc. 3 e inc. 4; que luego fueron derogados y reemplazados por la Resolución del Consejo Directivo 16/19, se prevé la posibilidad del Trámite Abreviado de Contrataciones – TAC.

El TAC se caracteriza por ser un recurso de compra excepcional que no requiere la aprobación de un acto administrativo. Es un sistema que otorga cuotas mensuales que varían desde los 40 hasta los 240 módulos, según las distintas Subgerencias o Gerencias del Instituto. Asimismo, a nivel global del Sistema de Centros de Investigación otorga

una cuota mensual total de 2400 módulos. Pone un límite por operación de 40 módulos para las Subgerencias y de 80 módulos para las Gerencias. Obliga además a la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas a llevar el Registro de Seguimiento de Trámites Abreviados de Contrataciones centralizado. La gestión de la contratación queda a cargo de la unidad requirente (Subgerencia o Gerencia) y solamente se remite a la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas para analizar el cupo disponible de cuota y el posterior pago. Es decir, que el Departamento de Contrataciones Públicas y el Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación quedan fuera del alcance de este procedimiento, y por lo tanto, también de esta evaluación.

El régimen de cajas chicas no forma parte del RACI ni del ReCAN. En el Sistema de Centros de Investigación está regulado por la Resolución del Consejo Directivo N° 36/19 y en la Administración Pública Nacional por el Decreto N° 1344/2007 del PEN.

Al igual que en el procedimiento del TAC, el Departamento de Contrataciones Públicas y el Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación quedan fuera del alcance del régimen de cajas chicas y, por lo tanto, también de esta evaluación.

1.3 Evaluación comparada de la reglamentación del fondo rotatorio interno en ambos regímenes.

El Fondo Rotatorio Interno - FRI está normado por la Resolución del Consejo Directivo N° 31/18 dentro del ámbito del Sistema de Centros Investigación.

Para contrataciones de la administración pública nacional, el Decreto N° 1344/2007 del PEN es el encargado de regular las operaciones de FRI.

Tanto para un régimen como para el otro, el FRI es definido como un “procedimiento de excepción, limitado a casos de urgencia” en los que no resulte posible la tramitación normal de un procedimiento de compra. Además, el Decreto N° 1344/2007 del PEN obliga en forma expresa a fundamentar debidamente la causal de la urgencia invocada.

A modo de analizar la estructura normativa de cada régimen del FRI, se expone la siguiente tabla comparativa:

Tabla 4. Fondo Rotatorio Interno en el Sistema Centros de Investigación y la Administración Pública Nacional		
Criterios	Sistema Centros de Investigación	Administración Pública Nacional
Marco normativo	Resolución CD N.º 31/18	Decreto N° 1344/07. Resolución CD INTI 40/19. Circulares Contaduría de la Nación 02/19 y 02/20
Autoridad competente	Anexo: Gcia. Op. de Administración y Finanzas	Resolución CD INTI 40/19 Art 2: Gcia. Op. de Administración y Finanzas
Límite anual	No tiene	Resolución CD INTI 40/19 Art 1: \$ 2.230.498 (3% de los créditos). La circular 02/2020 no ha sido actualizada
Límite por operación	Art 3: \$250.000,00	Resolución CD INTI N° 40/19 Art 3: \$200.000,00 (excepto servicios básicos)
Límite por necesidades	Art 3: Recurso de excepción por urgencia institucional	Art 81 c) Decreto N° 1344/07 Recurso de excepción por urgencia institucional
Límite por Objeto del Gasto	No hay limite	Art 81 g) Decreto N° 1344/07 Establece partidas específicas en las cuales se admite el uso del FRI.
Intervención de Departamentos de Contrataciones	Anexo: Recibe de la unidad requirente tres presupuestos y solicita a otro proveedor un presupuesto adicional.	No interviene. Actividad centralizada por la gerencia.

Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones del Consejo Directivo N° 40/19 y 31/18, y al Decreto N° 1344/07 del PEN

La Resolución del Consejo Directivo N° 40/19 designa al Gerente de Finanzas como responsable de la administración del FRI para compras de la Administración Pública Nacional y resuelve la adecuación presupuestaria del FRI de acuerdo con la circular de Contaduría de la Nación N° 02/19. Este acto administrativo se realiza anualmente. La Resolución N° 87/14 de Secretaría de Hacienda prescribe las actividades que deberán ser realizadas por dicho responsable. Sin embargo, la norma omite definir las áreas que deberán intervenir en el proceso. Consultado al personal involucrado, estas tareas son centralizadas por la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas, sin participación del Departamento de Contrataciones Públicas y sin reglamento interno existente. Una vez perfeccionadas las operaciones, la información es remitida al

Departamento Contabilidad Pública para su registración. Así las cosas, la falta de un reglamento interno es un incumplimiento del artículo 81 inc. L del Decreto N° 1344/07 del PEN que dispone que “los organismos deberán dictar un reglamento interno de funcionamiento” a los fines de la práctica del sistema de FRI para compras de la Administración Pública Nacional. La norma de estructura del INTI, Resolución N° 33/19 del Consejo Directivo y Decisión Administrativa N° 1945/18, no menciona al fondo rotatorio en ninguna función de ningún área del instituto. Más allá de que, operativamente, el Departamento de Contrataciones Públicas no participa de estos procesos, los marcos normativos tampoco le asignan funciones claras sobre el FRI para compras de la Administración Pública Nacional. Por lo tanto, la potencial no conformidad por incumplimiento no es pertinente al informe de la evaluación, pero si deberá ser considerada en el Capítulo 3 como oportunidad de mejora, junto con la recomendación de que el Depto. de Contrataciones Públicas no solo elabore el proyecto de reglamento interno sino además reciba funciones operativas al respecto.

La Resolución del Consejo Directivo N° 31/18 también designa al Gerente de Finanzas como responsable del FRI para el Sistema de Centros de Investigación. Este acto administrativo es firme y no requiere renovación como es el caso del FRI para compras de Administración Pública Nacional. En su anexo prescribe que las unidades requirentes deberán acreditar la urgencia y presentar tres presupuestos. El Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación deberá solicitar a un proveedor un “presupuesto adicional a los obtenidos por la unidad requirente de sitios de información pública”.

Por lo expuesto, el FRI para compras de Administración Pública Nacional queda fuera del alcance de la evaluación porque excluye al Departamento de Contrataciones Públicas. En cambio, el FRI para compras del Sistema de Centros de Investigación queda alcanzado porque involucra al Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación.

Revisados todos los procedimientos existentes de contratación y determinado el alcance, podemos encontrar algunas conclusiones sobre las cuales se planificará la evaluación. Todos los procedimientos requieren de la sanción de un acto administrativo, con la excepción del TAC y el FRI para para compras del Sistema de Centros de Investigación.

1.4 Evaluación comparada de la sanción de actos administrativos en ambos regímenes

1.4.1 La elaboración de proyectos de actos administrativos como proceso de riesgo

Los procedimientos que requieren actos administrativos implicarán un riesgo considerable en los términos de la ISO 9001:2015, apartado 8.4 “Control de los procesos, productos y servicios suministrados externamente”. Esto se debe a que la sanción de un acto administrativo requiere de la intervención de otras áreas externas al Departamento de Contrataciones Públicas y al Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación que actúan como proveedoras. Las demoras o falencias en estas áreas afectarán a la calidad del servicio de contrataciones. A los fines de generar conformidad sobre el mentado apartado, el evaluado deberá evaluar el desempeño de las mismas en función de lo normado sobre: autoridades competentes designadas, circuitos administrativos, delimitación de las facultades de cada área; medición del tiempo de demora en el cumplimiento del servicio; etc.

El FRI para compras de Centros Investigación tendrá un bajo riesgo porque el proceso se limita solamente a la búsqueda de un presupuesto adicional, la comparación de los 4 presupuestos y la emisión de la orden de compra.

1.4.2 Autoridades competentes de los actos administrativos para ambos regímenes

A continuación, se analizará el Anexo I del RACI y el artículo 9 del ReCAN, mediante los cuales se definen las autoridades competentes en los distintos tipos de actos administrativos.

El ReCAN prevé como autoridad máxima al Jefe de Gabinete que deberá intervenir en la aprobación y adjudicación de licitaciones o concursos cuyos montos estimados de contratación superen los 100.000,00 módulos; si estos llamados debiesen ser determinados como fracasados, también intervendrá. La misma situación se presenta para contrataciones directas cuyos montos estimados de contratación sean mayores a 65.000 módulos. El RACI no contempla para ningún caso la intervención del Jefe de Gabinete.

Para actos administrativos correspondientes a suspensión, resolución, rehabilitación, rescisión, rescate, declaración de caducidad del contrato; aprobación de ampliación, disminución y prórroga; la autoridad competente será la que haya dictado el acto administrativo de adjudicación o la autoridad en la que se hubiese delegado tal facultad.

La autoridad competente de los administrativos de revocación será la que haya dictado el acto administrativo que se revoca.

Respecto de la aplicación de penalidades, la autoridad competente será la que haya dictado el acto administrativo de conclusión del procedimiento o la autoridad en la que se hubiese delegado tal facultad. En cuanto a la aplicación de sanciones, el ReCAN prevé que, una vez aplicadas las penalidades, podrá requerirse a la ONC la aplicación de sanciones. El RACI no prevé una autoridad competente para sanciones, se entiende que es la Gerencia Operativa de Asuntos Legales. No existen antecedentes de sanciones en el RACI.

Para el caso de contrataciones por urgencia o emergencia el ReCAN obliga la intervención del Consejo Directivo. El RACI no prevé una autoridad particular, sino que aplica el criterio general: el límite por monto estimado de contratación.

1.4.2.1 Competencia de las autoridades máximas en la sanción de actos administrativos según criterio general

El Anexo I del RACI expone con claridad que el criterio principal para determinar la competencia de las distintas autoridades es el monto estimado de contratación, tomando el módulo como unidad de medida.

El artículo 9 del ReCAN, también asigna al monto estimado de contratación como criterio general. Como diferencia, agrega un segundo criterio general que es el tipo de procedimiento a seleccionar.

Analizaremos primero la competencia de las autoridades máximas y en la próxima sección se estudiará la competencia de los mandos medios.

La Tabla 5 analiza a continuación la competencia de autoridades máximas de acorde a los criterios generales:

Tabla 5. Competencia de las autoridades máximas en la sanción de actos administrativos según criterios generales del ReCAN y RACI. Medido en módulos.						
Tipos de acto administrativo	Consejo Directivo			Presidente		
	ReCAN		RACI	ReCAN		RACI
	Licitación /Concurso	Contratación Directa	-	Licitación /Concurso	Contratación Directa	-
Convocatoria y elección del procedimiento	> 100.000	> 65.000.	> 50.000	< 100.000	< 65.000	50.000 a 15.000
Aprobación del Pliego de Bases y Condiciones Particulares	> 100.000	> 65.000	> 50.000	< 100000	< 65000	50.000 a 15.000
Declaración de llamado desierto	> 100.000	> 65.000	> 50.000	< 100000	< 65000	50.000 a 15.000
Declaración de llamado fracasado	< 100000	< 65.000	> 50.000	< 50000	< 30000	50.000 a 15.000
Preselección de oferentes	> 100.000	> 65000	> 50.000	< 100.000	< 65000	50.000 a 15.000
Aprobación del procedimiento y adjudicación	< 100.000	< 65.000	> 50.000	< 50.000	< 30000	50.000 a 15.000
Dejar sin efecto el procedimiento	>100.000	> 65.000	> 50.000	< 100.000	< 65.000	50.000 a 15.000

Fuente: elaboración propia en base a ReCAN y RACI

Según el ReCAN, cuando el monto estimado de contratación supere los 100.000 módulos y se seleccione la licitación o concurso como procedimiento, se dará

intervención al Consejo Directivo para la aprobación de: 1) la convocatoria y elección del procedimiento, 2) el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, 3) la Declaración de llamado desierto, 4) la Preselección de oferentes, 5) la decisión de dejar sin efecto el procedimiento. Cuando el monto estimado de contratación sea inferior a los 100.000 módulos y se seleccione la licitación o concurso como procedimiento, se dará intervención al presidente para los actos administrados recién detallados (puntos 1 a 5). Cabe mencionar que en estos casos la aprobación del procedimiento de selección y la adjudicación estarán a cargo del Consejo Directivo, asimismo para la declaración del llamado fracasado.

Respecto de las contrataciones directas, con montos estimados de contratación mayores a 65.000 módulos intervendrá el Consejo Directivo para los actos administrativos detallados en los puntos 1 a 5. Con montos estimados de contratación menores a 65.000 módulos intervendrá el Presidente del Instituto para los actos administrativos detallados en los puntos 1 a 5. Cabe mencionar que en estos casos la aprobación del procedimiento de selección y la adjudicación estarán a cargo del Consejo Directivo, asimismo para la declaración del llamado fracasado.

En cambio, según el RACI, el criterio es más simple. Cuando el monto estimado de contratación supere los 50.000 módulos se dará intervención al Consejo Directivo para la aprobación de todos los actos administrativos. El presidente intervendrá cuando el monto estimado de contratación esté entre 15.000 y 50.000 módulos.

1.4.2.2. Competencia de los mandos medios en la sanción de actos administrativos para ambos regímenes

El segundo nivel de competencia para la sanción de actos administrativos corresponde a los mandos medios. Específicamente, las unidades administrativas designadas son la Dirección Administrativa y la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas.

Se mantienen los mismos criterios generales de asignación de competencia que aplican a las máximas autoridades. El RACI adopta el monto estimado de contratación como criterio general. El ReCAN también adopta este criterio, agregando como segundo criterio al tipo de procedimiento a seleccionar.

A continuación, la Tabla 6 compara la competencia de los mandos medios en la sanción de actos administrativos según los criterios generales de ambos regímenes

Tabla 6. Competencia de mandos medios en la sanción de actos administrativos según criterios generales del ReCAN y RACI. Medido en módulos.						
Tipos de acto administrativo	Dirección Administrativa			Gerencia Operativa de Administración y Finanzas		
	ReCAN		RACI	ReCAN		RACI
	Licitación Concurso	Contratación Directa	-	Licitación Concurso	Contratación Directa	-
Convocatoria y elección del procedimiento	< 50.000	< 30.000	15.000 a 200	< 15.000	< 7.500	< 200
Aprobación de los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares	< 50.000	< 30.000	15.000 a 200	< 15.000	< 7.500	< 200
Declaración de llamado desierto	< 50000	< 30.000	15.000 a 200	< 15000	< 7500	< 200
Declaración de llamado fracasado	< 15.000	< 7.500	15.000 a 200	< 3.000		< 200
Preselección de oferentes	< 50.000	< 30.000	15.000 a 200	< 15.000	< 7.500	< 200
Aprobación del procedimiento y adjudicación	< 15.000	< 7.500	15.000 a 200	< 3.000		< 200
Dejar sin efecto el procedimiento	< 50.000	< 30.000	15.000 a 200	< 15.000	< 7.500	< 200

Fuente: Elaboración propia en base a ReCAN y RACI

Según el ReCAN, cuando el monto estimado de contratación fuese menor a los 50.000 módulos y se seleccione la licitación o concurso como procedimiento, se dará intervención a la Dirección Administrativa para la aprobación de: 1) la convocatoria y elección del procedimiento, 2) el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, 3) la declaración de llamado desierto, 4) la Preselección de oferentes (para procedimientos con etapas múltiples), 5) la decisión de dejar sin efecto el procedimiento. Cuando el monto estimado de contratación sea inferior a los 15.000 módulos y se seleccione la licitación o concurso como procedimiento, se dará intervención a la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas para los actos administrativos recién detallados (puntos 1 a 5). Cabe mencionar que en estos casos la aprobación del procedimiento de selección y la adjudicación estarán a cargo de la Dirección Administrativa, asimismo para la declaración del llamado fracasado.

Respecto de las contrataciones directas, con montos estimados de contratación menores a 30.000 módulos intervendrá la Dirección Administrativa para los actos administrativos detallados en los puntos 1 a 5. Con montos estimados de contratación menores a 7.500 módulos intervendrá la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas para los actos administrativos detallados en los puntos 1 a 5. Cabe mencionar que en estos casos la aprobación del procedimiento de selección y la adjudicación estarán a cargo de la Dirección Administrativa, asimismo para la declaración del llamado fracasado.

En cambio, según el RACI, el criterio continúa siendo más simple. Cuando el monto estimado de contratación oscile entre los 15.000 y los 200 módulos se dará intervención a la Dirección Administrativa para la aprobación de todos los actos administrativos. La Gerencia Operativa de Administración y Finanzas intervendrá cuando el monto estimado de contratación esté por debajo de los 200 módulos.

La competencia de las autoridades es un subindicador de riesgo. Las contrataciones que estén configuradas en la Tabla 5 serán consideradas de mayor riesgo por elevado nivel de aprobación que requieren, en comparación con las contrataciones configuradas en la Tabla 6, que serán consideradas de menor riesgo.

El ReCAN también prevé el recurso de llamado a licitación o concurso por debajo de los 3.000 módulos. Este procedimiento es poco probable de ocurrencia y de bajo impacto por lo que se considera de bajo riesgo.

1.5 Análisis de procesos operativos según norma ISO 9001:2015 4.4.1 y 4.4.2

Finalizada la revisión de la información documentada, corresponde estructurar el análisis de los procesos operativos como punto de partida de la evaluación de las contrataciones del INTI. Tanto la tabla 7 como la 8, vuelcan dicha estructuración.

Tabla 7. Análisis de entrada, salidas, interacción de procesos, mediciones y recursos según norma ISO 9001:2015 apartado 4.4.1

Requisitos 4.4.1	a)Elaboracion de proyectos de actos administrativos	b)Seguimiento de los actos administrativos	c)Elaboracion del Plan anual de Contrataciones	d)Busqueda de presupuesto adicional para compras con FRI	seccion vinculada
Entradas	Pedido de Suministros	Proyecto de Acto administrativo	PDT y Presupuesto	3 presupuestos	2431; 2433; 2741; 2742
Salidas	Proyecto de acto administrativo	Acto administrativo/ Orden de compra	Plan Anual de Contrataciones	Orden de compra	2431; 2433; 2741; 2742
Secuencia e interaccion de procesos	1° c) ; 2° a); 3° b)			d)	2431; 2433; 2741; 2742
seguimiento	Verificar avances en el tiempo de elaboracion del proyecto	Verificar avances a posteriori de la elaboracion del proyecto	Verificar avances dentro de los plazos establecidos	Verificar cumplimiento del requisito a priori y posteriori del cumplimiento del requisito	2.7.3.4
mediciones e indicadores de desempeño	Promedio de proyectos elaborados por año	Promedio de Procedimientos Adjudicados por año; Promedio de Procedimientos de Compra Agrupada por año; Promedio de Procedimientos de Compra no Agrupada por año	Publicacion en COMPRAR en los plazos establecidos por la norma. Centros no tiene Plan aùn.	cumplimiento del requisito	3.3.4;tabla 24
recursos necesarios	Ver 2.7.3.3.	Un empleado profesional con formacion de posgrado con conocimientos tecnicos y contables	Ver 2.7.3.3.	Ver 2.7.3.3.	3.3.2

Tabla 8. Análisis de responsabilidades, riesgos y oportunidades; evaluación de proceso, mejoras e información documentada según norma ISO 9001:2015 apartados 4.4.1 y 4.4.2

Requisitos 4.4.1 y 4.4.2	a)Elaboracion de proyectos de actos administrativos	b)Seguimiento de los actos administrativos	c)Elaboracion del Plan anual de Contrataciones	d)Busqueda de presupuesto adicional para compras con FRI	seccion vinculada
asignar responsabilidades y autoridades	Jefe del departamento	Jefe del departamento	Jefe del departamento	Jefe del departamento	3.3.1.1
riesgos y oportunidades	Incumplimiento de la norma, desabastecimiento, caída de ots. Indicador tipo de procedimiento de compra. Subindicador de riesgo: competencia de las autoridades	Incumplimiento de la norma, desabastecimiento, caída de ots. Indicador tipo de procedimiento de compra. Subindicador de riesgo: competencia de las autoridades	ineficacia en el uso de los recursos por falta de planeamiento	Incumplimiento de la norma, desabastecimiento, caída de ots	3.3.1.1 y 2.5.1
evaluacion del proceso y aplicación de mejoras	El depto. de contrataciones públicas no tuvo proyectos en 2019. Hubo que muestrear años anteriores	El sistema actual de seguimiento es insuficiente para las expectativas de los clientes internos	1) Incorporar la obligatoriedad del Plan Anual de Contrataciones al RACI; 2) Incorporar el artículo 23 bis del ReCAN al RACI	Elaborar un proyecto de reglamento interno del FRI para compras de Administración Pública Nacional	3.3.1.1
informacion documentada	GDE	GDE	GDE	GDE	capitulo 1

1.6 Delimitación del alcance de los procesos y sus riesgos en las contrataciones del INTI

Para concluir, todo el análisis de este capítulo contribuyó a cumplir lo propuesto por la norma ISO 19011:2018, apartado 6.3.1 “Realización de la revisión de información documentada”. Se verificó un alto grado de similitud en ambos regímenes ReCAN y RACI.

Se identificó a la sanción de los actos administrativos como proceso crítico. Teniendo en cuenta que intervienen muchas áreas del instituto en dicho proceso, se limitará el alcance de la evaluación a los subprocesos de: 1) elaboración de proyectos de actos administrativos y 2) seguimiento de actos administrativos.

Se decidió limitar el alcance del trabajo de evaluación a los procesos a cargo del Departamento de Contrataciones Públicas y del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación. Por este motivo quedaron fuera de la evaluación el TAC, las cajas chicas, el FRI para compras de Administración Pública Nacional y los convenios con universidades.

Se identificó como principal indicador de riesgo al tipo de procedimiento de compra. Los procedimientos con convocatoria masiva de proveedores (Tabla 1) conllevan un riesgo medio/alto mientras que las contrataciones directas por compulsas abreviadas tienen un riesgo medio/bajo (Tabla 2). A las contrataciones directas por adjudicación simple se les asignó un nivel de riesgo medio/alto (Tabla 3).

Se identificó como subindicador de riesgo a la competencia de las autoridades. Las contrataciones configuradas en la Tabla 5 conllevan mayor riesgo que las configuradas en la Tabla 6. Las licitaciones o concursos que estén por debajo de los 3000 módulos se considerarán de bajo riesgo.

Se identificó al FRI para compras de Centros de Investigación como de bajo riesgo porque el proceso se limita solamente a la búsqueda de un presupuesto adicional, la comparación de los 4 presupuestos y la emisión de la orden de compra. Además, el límite por monto es bajo \$250.000,00 (1.600 módulos).

Se detectaron tres oportunidades de mejora:

1) Incorporar un Plan Anual de Contrataciones al RACI;

2) Incorporar el artículo 23 bis del ReCAN al RACI; y

3) Elaborar un proyecto de reglamento interno del FRI para compras de la Administración Pública Nacional, designando funciones operativas al Depto. de Contrataciones Públicas.

Todas ellas serán expuestas en el informe de lineamientos para la implementación de la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI.

Todo el abordaje de este capítulo da conformidad al apartado ISO 9001:2015 4.4.2 (ver tablas 7 y 8).

El Capítulo 2 abordará el plan de evaluación aplicando la norma ISO 19011:2018, tomando como estándar la norma ISO 9001:2015. El análisis del riesgo será basado en los hallazgos del presente capítulo

CAPITULO 2: APLICACIÓN DE LA NORMA ISO 19011:2018 A LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE LAS CONTRATACIONES DEL INTI

2.1 Normas de referencia a utilizar en el análisis

En el presente capítulo se detallará el plan de evaluación de los procesos de contrataciones en el INTI, así como también la programación de las tareas. El esquema de trabajo se definirá aplicando las directrices propuestas por la norma ISO 19011:2018. Vale reiterar que el objeto de estudio son los procesos de contrataciones del INTI y que se tomará como estándar general de evaluación a la norma ISO 9001:2015.

Los resultados del trabajo de evaluación serán expuestos en el Capítulo 3 y conformarán la base sobre la cual se elaborará el informe de lineamientos para la implementación de la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI.

2.2 Definición de los objetivos de evaluación

Los objetivos que se pretenden cumplir con los resultados del trabajo de evaluación son los siguientes: 1) determinar el grado de conformidad con los requisitos de la norma ISO 9001:2015 en las actividades del Departamento de Contrataciones Públicas y del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación; 2) evaluar la capacidad del sistema de gestión de las contrataciones para ayudar al INTI a cumplir los requisitos legales y reglamentarios del ReCAN y RACI, y otros requisitos con los que esté comprometido; 3) evaluar la efectividad del sistema de gestión de las contrataciones el INTI para alcanzar resultados esperados; 4) identificar oportunidades de mejora del sistema de gestión de las contrataciones en el INTI; 5) evaluar la idoneidad y adecuación del sistema de gestión de las contrataciones en el INTI, con respecto al contexto y la dirección estratégica del Departamento de Contrataciones Públicas y del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación, 6) evaluar la capacidad del sistema de gestión de las contrataciones el INTI para establecer y alcanzar objetivos y 7) abordar de manera efectiva los riesgos y oportunidades para los procesos evaluados en un contexto cambiante.

2.3 Definición del alcance de la evaluación

A continuación, se especifican los principales criterios que delimitan el alcance del trabajo a realizar.

Ubicación: Edificio 5 del Parque Tecnológico Miguelete del INTI. Debido a las dificultades presentes sobre la Pandemia COVID-19, se considera como alternativa la evaluación remota.

Áreas: Se realizará una evaluación combinada de las siguientes áreas: 1) Departamento de Contrataciones Públicas y 2) Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación.

Actividades: Contrataciones del INTI

Procesos: 1) Elaboración de proyectos de actos administrativos; 2) Seguimiento de los proyectos de actos administrativos; 3) Elaboración del Plan Anual de Contrataciones del Departamento de Contrataciones Públicas; 4) Búsqueda del presupuesto adicional y selección del proveedor para compras por FRI del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación.

Periodo: enero a diciembre 2019.

2.4 Definición de los estándares de evaluación

2.4.1 Definición de los estándares armonizables en una evaluación de línea de base

Siendo la norma ISO 9001:2015 el estándar general de evaluación, se hará hincapié en las siguientes especificaciones de la norma: 1) Apartado 4: “Contexto de la Organización”; 2) Apartado 5: “Liderazgo”; 3) Apartado 6: “Planificación”; 4) Apartado 7: “Apoyo”; 5) Apartado 8: “Operación”; 6) Apartado 9: “Evaluación del desempeño” y 7) Apartado 10: “Mejora”.

Considerando que la norma ISO 9001:2015 no está implementada en las áreas de estudio, sino que la presente es una evaluación de línea de base para determinar el grado

de cumplimiento de dicha norma, se prevé que ciertos requisitos propios de la administración de sistemas de gestión de calidad no existan en la organización y, por lo tanto, serán exceptuados como estándares a evaluar. Estos son: son 1) Apartado 4.3: “Determinación del alcance del sistema de gestión de la calidad”; 2) Apartado 5.2: “Política”; 3) Apartado 6.2: “Objetivos de la calidad y planificación para lograrlos”; 4) Apartado 8.3: “Diseño y desarrollo de los productos y servicios”; 5) Apartado 9.2:” Auditoría interna”. Para el Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación también se exceptuará el apartado 8.1: “Planificación y control operacional’ dado que el RACI no prevé la obligatoriedad de un Plan Anual de Contrataciones.

El apartado 4.4: “Sistema de Gestión de la calidad y sus procesos” se desarrolla a lo largo de toda la tesis, por eso ver en las tablas 7 y 8 cuadro resumen. Para todos los procesos operativos identificados se aborda: entradas, salidas, secuencia e interacción de procesos, seguimiento, mediciones e indicadores de desempeño, recursos necesarios, asignación de responsabilidades y autoridades, riesgos y oportunidades; evaluación de procesos, mejoras y la información documentada.

Las actividades relacionadas con la toma de decisión y comunicación son inherentes a toda organización y a los individuos que la componen. La norma ISO 9001:2015 prescribe el uso de estas actividades en los apartados 5.1 “Liderazgo y compromiso”, 5.3:” Roles, responsabilidad y autoridades de la organización”, 6.1: “Acciones para abordar riesgos y oportunidades”, 6.3: "Planificación de los cambios", 7.1.4:” Ambiente para la operación de procesos”, 7.3: “Toma de Conciencia”, 9.1.3 “Análisis y evaluación”, 9.3: “Revisión por la dirección” y 10: “Mejora”. Además, la norma tiene su propio apartado 7.4: “Comunicación” que se cruza transversalmente con los mencionados anteriormente. La norma ISO 9001:2015 no solo menciona esas actividades de toma de decisión y comunicación, sino que prescribe discrecionalmente un método de análisis racional y documentado que pretende estar orientado a satisfacer necesidades de calidad. Por lo tanto, sería inválido decir que una organización donde aún no se ha implementado la norma ISO 9001:2015, no realiza actividades de toma de decisión y comunicación, sino que lo que ocurre es que, en general, estas actividades se realizan instintivamente de acuerdo con la personalidad de los individuos y carecen de un soporte documental. Entonces, si las actividades de toma de decisión y comunicación son

de índole psíquica, podrán evaluarse analizando las orientaciones motivacionales de los individuos.

A modo de resumen, los estándares armonizables en una evaluación de línea de base de las contrataciones en el INTI, en base a criterios de la norma ISO 9001:2015, tienen que ser aquellos puntos de coincidencia entre todas las actividades existentes que afectan a las contrataciones del INTI y las actividades que prescribe la norma ISO 9001:2015. Estos estándares armonizables podrán ser documentados o no. En cambio, los estándares no armonizables serán aquellos puntos sin coincidencia.

2.4.2 Definición del estándar de las orientaciones motivacionales a armonizar

2.4.2.1 El TAT de McClelland como herramienta de evaluación motivacional

En las próximas secciones se analizarán algunas expresiones que surgen de la norma ISO 9001:2015 y que permiten armonizarlas con la orientación motivacional tanto de los líderes como los empleados.

El método de análisis será el propuesto por el Test de Apercepción Temática – TAT de McClelland, mediante el cual se podrá clasificar a cada expresión de la norma ISO 9001:2015 según su orientación al poder, a la afiliación o al logro. Originalmente, el test consistía en la muestra de varias láminas y en solicitar al evaluado que formule una historia, por cada lámina vista.

Posteriormente, Catano Munoz redactó un cuestionario basado en el TAT de McClelland con 53 preguntas. Se propone el uso de este último método porque resulta menos invasivo para el evaluado. Por cada pregunta, el cuestionario admite tres respuestas posibles que representan las tres orientaciones motivacionales.

Catano Munoz define a la orientación al poder como la “necesidad de hacer que otros tengan ciertos comportamientos que de otra manera no tendrían”. La orientación a la afiliación la define como “el deseo de relaciones amistosas e interpersonales cercanas”. La orientación al logro la define como “el impulso de destacar”. (Catano Munoz, 2012, 1).

La estandarización que se propone consiste en asignar el puntaje 0 para orientaciones no significativas, 1 para orientaciones significativas y 2 para orientaciones predominantes. Este puntaje estándar se comparará con el resultado del cuestionario desarrollado por Catano Munoz que se aplicará a los líderes y a los empleados evaluados.

Por lo expuesto, la siguiente tabla resume los estándares identificados para cada apartado a evaluar.

Tabla 9. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con el TAT de McClelland Definición de estándares de las orientaciones motivacionales			
Apartados ISO 9001:2015	Afiliación	Poder	Logro
5.1 "Liderazgo y compromiso"	1	1	2
5.3:" Roles, responsabilidad y autoridades"	1	1	2
6.1: "Acciones para abordar riesgos y oportunidades"	1	1	2
6.3: "Planificación de los cambios"	0	1	2
7.1.4:" Ambiente para la operación de procesos"	1	1	2
7.3: "Toma de Conciencia"	1	1	1
9.1.3 "Análisis y evaluación"	1	1	1
9.3: "Revisión por la dirección"	1	0	2
10: "Mejora"	1	0	2

Fuente: Elaboración propia en base a Norma ISO 9001:2015 y TAT de McClelland

2.4.2.2 Orientación motivacional predominante hacia el logro, con equivalencia significativa entre la afiliación y el poder

A continuación, se analizan los apartados de la norma ISO 9001:2015 que presentan una orientación motivacional predominante hacia el logro, con equivalencia significativa entre la afiliación y el poder (puntaje asignado: 1; 1; 2)

Respecto de los apartados 5.1 "Liderazgo y compromiso" y 5.3 "Roles, responsabilidad y autoridades de la organización", primeramente, vale destacar que la orientación al poder recaer de manera significativa en todos los roles del liderazgo. Sin

embargo, la predominancia de la orientación al logro se percibe en expresiones como: “responsabilidad y obligación de rendir cuentas con relación a la eficacia”; asegurarse que se “logren los resultados esperados”, que los procesos generen “las salidas previstas”; etc. Por otro lado, la orientación a la afiliación se advierte de manera predominante en el enfoque al cliente interno.

En el apartado 6.1: “Acciones para abordar riesgos y oportunidades”; la orientación al logro surge de la expresión: “lograr los resultados previstos”. La orientación al poder es significativa e inherente a todas las actividades de planificación. Es decir, el líder como creador de condiciones en las que las personas se implican en el logro de los objetivos de la calidad, tal como lo dispone la norma ISO 9000:2015 en sus principios de la calidad. La orientación a la afiliación es también significativa y se percibe en las frases “comprensión del contexto” y “satisfacción al cliente”.

En cuanto al apartado 7.1.4:” Ambiente para la operación de procesos “puede observarse la orientación motivacional predominante hacia el logro en la frase “lograr la conformidad de los productos y servicios”. La orientación motivacional significativa hacia la afiliación se desprende de la nota que, si bien no se considera mandatorio, hace foco en considerar los factores psicológicos, sociales y físicos que influyen en el ambiente. Respecto de la orientación motivacional al poder, su significatividad surge de la expresión “la organización debe determinar [...] el ambiente necesario”, refiriendo a la capacidad de influencia que tienen los líderes sobre el ambiente.

2.4.2.3 Orientación motivacional predominante hacia el logro y significativa hacia el poder

Sobre el apartado 6.3: "Planificación de los cambios" la predominancia de la orientación al logro se comprende en la expresión “considerar el propósito”. La orientación al poder significativa se percibe en comentarios como “disponibilidad de recursos” y “reasignación de autoridades”.

2.4.2.4 Orientación motivacional significativa y equivalente entre afiliación, poder y logro

El apartado 7.3: “Toma de Conciencia” manifiesta un equilibrio entre las tres orientaciones motivacionales planteadas. La afiliación se percibe en el propio concepto

de toma de conciencia como apelación a la buena voluntad del personal; el poder se manifiesta en el concientizar sobre las “implicaciones del incumplimiento”, lo cual toma fuerza en un esquema regulatorio coercitivo como es el caso del ReCAN y el RACI; el logro aparece en el mandato de concientizar sobre “los beneficios de una mejora del desempeño” sin llegar a ser predominante.

La misma situación de equilibrio se ve en el apartado 9.1.3 “Análisis y evaluación”. Aquí la orientación motivacional al poder y a la afiliación se aprecian en la prescripción de evaluar los datos “que surgen del seguimiento y la medición”, es decir que hay un proceso de retroalimentación entre los empleados y los líderes. La orientación al logro se puede inferir del propio título del capítulo 9 “Evaluación del desempeño”, sin llegar a ser predominante porque pierde asidero en un proceso particularmente orientado a la medición.

2.4.2.5 Orientación motivacional predominante hacia el logro y significativa hacia la afiliación

Sobre el apartado 9.3: “Revisión por la dirección”, la predominancia de la orientación motivacional hacia el logro se ve en la expresión “información sobre el desempeño”. La orientación motivacional a la afiliación significativa surge en frases como “cambios en cuestiones externas” o “satisfacción al cliente”.

En el apartado 10: “Mejora” la orientación motivacional a la afiliación se aprecia en la frase “cumplir los requisitos del cliente” y en el mandato de reaccionar frente a las quejas. La predominancia de la orientación motivacional hacia el logro se manifiesta en el propio título del capítulo: “Mejora”, y en la búsqueda de “eliminar las causas” de las potenciales no conformidades. Es decir, la afiliación es el medio y el logro, el fin.

2.4.2.6 La racionalidad político-técnica en las orientaciones motivacionales

En sus “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, Oslak aborda el problema de los conflictos tecnocráticos en el estado. Entre los motivos que lo llevaron a realizar el estudio, menciona en primer lugar a “la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia injustificada en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político”. En segundo lugar, reconoce como fuente fundamental para su estudio a las “investigaciones llevadas a cabo

predominantemente en ámbitos no públicos” siendo falaz replicar sus recomendaciones, sin una adaptación a la cultura estatal. Tercero, destaca a la falta análisis del contexto social que dificulta “la generación de interpretaciones más sensibles” (Ozlak, 1977, 2).

Plantea así un conflicto metodológico entre los estudios administrativo-organizacionales (de racionalidad técnica), como puede ser el presente trabajo que se ha limitado al análisis de los marcos normativos legales y de gestión de la calidad; y los estudios politológicos (de racionalidad política). Mientras los estudios administrativo-organizacionales “escamotean el contexto”, los politológicos fallan en “establecer un nivel de análisis que permita comprender la dinámica interna de la burocracia” (Ozlak, 1977, 10).

Ambas corrientes debieran ser tomadas en cuenta en el diseño de las reformas administrativas, como es el caso del objeto de este trabajo: los lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI. Mientras la racionalidad técnica “procura respetar el marco normativo formal”, la racionalidad política “debe aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña”. (Ozlak, 1977, 18).

Los cuestionarios no tendrán ninguna alusión a la racionalidad política, sino a la racionalidad técnica. Sin embargo, a la hora de evaluar los resultados, deben considerarse la eventual aparición de racionalidad política.

2.4.3 Definición de los estándares legales y reglamentarios a armonizar

Todo lo abordado en las próximas secciones da conformidad al apartado ISO 9001:2015 4.4.1 sobre entradas, salidas y la secuencia e interacción de procesos.

2.4.3.1 Consideraciones generales sobre los estándares legales y reglamentarios

En cuanto al cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios se utilizarán como estándares los marcos normativos analizados en el Capítulo 1, estos son: 1) Decreto PEN N°1030/16 – Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional – ReCAN; 2) Resolución del Consejo Directivo N°13/18 – Régimen de Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras del Reglamento Administrativo para los Centros de Administración RACI y 3) Resolución del Consejo Directivo N°31/18 – Fondo Rotatorio Interno para compras de Centros de Investigación.

Asimismo, dentro de los requisitos legales y reglamentarios, debe considerarse a los manuales para el uso adecuado de las tecnologías de la información pertinentes. De esta manera el Manual de Usuario Gestión de Documentación Electrónica – GDE del Ministerio de Modernización será estándar para la aplicación de los apartados 7.4: “Comunicación”, 7.5:” Información Documentada” y 8: “Operación” de la norma ISO 9001:2015. Conjuntamente, el Manual de Procedimientos del COMPR.AR de la Oficina Nacional de Contrataciones y los manuales de usuario del COMPR.AR serán estándares de los apartados 7.4: “Comunicación”, 7.5:” Información documentada” y 8.1: “Planificación y control operacional”.

2.4.3.2 Definición de estándares de la comunicación a armonizar

Además de lo detallado en la sección anterior, para evaluar el apartado 7.4: “Comunicación” de la norma ISO 9001:2015 también deberán ser considerados los siguientes estándares aplicables: el Decreto PEN 561/2016 (obligación de utilizar el GDE en las actuaciones administrativas) y el formulario obligatorio de “Pedido de Suministro” aprobado por Resolución del Consejo Directivo de INTI N°58/17.

En esta sección se realizará una armonización del apartado 7.4: “Comunicación” de la norma ISO 9001:2015 con los requisitos legales y reglamentarios. Los mayores puntos de coincidencia entre los estándares de comunicación documentados de la norma ISO 9001:2015, el ReCAN y el RACI se centran en las convocatorias, dado que son los procesos con mayor normalización. Por tal razón, se decidió especificar dichos estándares de comunicación documentados para cada tipo de procedimiento de compra.

Vale recordar, que los procedimientos de comunicación no documentados son estandarizados a partir del análisis de la orientación motivacional (ver sección 2.4.1).

El proceso de comunicación consta de emisores identificados: los departamentos de contrataciones evaluados. También se identificaron receptores: los proveedores (inscritos en el REPROV o en el COMPR.AR según corresponda) y el público en general. Sobre los medios de comunicación, la publicación en el BORA es obligatoria para licitaciones y concursos. El COMPR.AR a través de su servicio automático de difusión, también comunicará las convocatorias para todas las compras a través del

ReCAN. Por último, en las convocatorias a través del RACI se harán publicaciones en el sitio de internet de INTI e invitaciones de acuerdo con el art. 22.

Por lo expuesto, la siguiente tabla resume los estándares de comunicación en las convocatorias masiva de proveedores:

Tabla 10. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con requisitos legales y reglamentarios. Definición de estándares de la comunicación en convocatorias masivas de proveedores					
Apartado ISO 9001:2015 “7.4 Comunicación”	Licitaciones y concursos públicos		Licitaciones y concursos privados		Subastas
	ReCAN	RACI	ReCAN	RACI	ReCAN
¿Cuándo comunicar?	7 días corridos antes de apertura de las ofertas	5 días corridos antes de apertura de las ofertas	7 días corridos antes de apertura de las ofertas	3 días corridos antes de apertura de las ofertas	10 días corridos antes de subasta
¿A quién comunicar?	Usuarios COMPR.AR idóneos y público en general	Mínimo 5 proveedores del REPROV y público en general	Usuarios COMPR.AR idóneos	Mínimo 3 proveedores del REPROV	Usuarios COMPR.AR idóneos
¿Cómo comunicar?	BORA y COMPR.AR	BORA; sitio de internet INTI e Invitaciones según art 22	COMPR.AR	Sitio de internet INTI e Invitaciones según art 22	COMPR.AR
¿Quién comunica?	Depto. de Contrataciones Publicas	Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación	Depto. de Contrataciones Publicas	Depto. De Contrataciones de Centros de Investigación	Depto. de Contrataciones Publicas

Fuente: Elaboración propia en base a ReCAN, RACI y norma ISO 9001:2015

En la contratación directa, se repite el criterio de los emisores identificados. Los receptores siguen siendo los proveedores interesados (3 para compulsas abreviadas y solo 1 para adjudicaciones simples). Los medios de comunicación son el COMPR.AR (para convocatorias a través del ReCAN) y las invitaciones en los términos del art. 22, para convocatorias del RACI

La siguiente tabla resume los estándares de comunicación específicos para compras por contratación directa:

Tabla 11. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con requisitos legales y reglamentarios. Definición de estándares de la comunicación en contrataciones directas				
Apartado "7.4 Comunicación" ISO 9001:2015	Compulsa abreviada		Adjudicación simple	
	ReCAN	RACI	ReCAN	RACI
¿Cuándo comunicar?	3 días hábiles antes de apertura.	2 días corridos antes de apertura de las ofertas	Sin plazo	1 día corrido antes de apertura
¿A quién comunicar?	3 proveedores	Mínimo 3 proveedores del REPROV	Proveedor idóneo	1 proveedor inscripto en el REPROV
¿Cómo comunicar?	COMPR.AR	Invitaciones según art 22	COMPR.AR	Invitaciones según art 22
¿Quién comunica?	Depto. de Contratacion es Publicas	Depto. De Contrataciones de Centros de Investigación	Depto. de Contratacion es Publicas	Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación

Fuente: Elaboración propia en base a ReCAN, RACI y norma ISO 9001:2015

2.4.3.3 Definición de estándares de las operaciones a armonizar

En la presente sección se analizará la estandarización del capítulo 8 “Operación” de la norma ISO 9001:2015 armonizado con los requisitos legales y reglamentarios.

Se clasificarán en tres tipos las operaciones que se realizan: 1) sin interacción con terceros, 2) de interacción con proveedores, 3) de interacción con clientes internos. La siguiente tabla analiza las operaciones sin interacción con terceros, es decir aquellas que se inician y terminan en las áreas evaluadas:

Tabla 12. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con requisitos legales y reglamentarios. Definición de estándares de operaciones sin interacción con terceros					
Norma ISO 9001:2015		Requisitos legales y reglamentarios			
Apartado ISO 9001:2015	Criterios Generales	ReCAN	RACI	Otro	Criterios Generales
8.5.1 “Control de la producción y de la provisión del servicio”	Provisión del servicio requerido. Deberá verificarse la: información documentada; recursos de seguimiento y medición; infraestructura y entorno adecuados; capacidades de alcanzar resultados y de anticiparse al error	Art 3	Art 5		Cómputo de plazos
		Art 40 a 47	Art 21		Publicidad
		Art 35 a 37	Art 25 a 27		Especificaciones de los pliegos
		Art 28 Decreto 1023/01	Art 28		Habilitación para contratar de candidatos
		Art 74	Art 47		Selección del oferente

Fuente: Elaboración propia en base a norma ISO 9001:2015, ReCAN y RACI

Las áreas evaluadas tienen la característica de ser intermediarias entre la necesidad de abastecimiento de las unidades operativas y la efectiva contratación con el proveedor.

Por eso, son pocas las actividades que se ejecutan sin interacción con clientes y proveedores. Es también eso uno de los problemas centrales respecto de la insatisfacción del cliente, en tanto los clientes internos no logran percibir la totalidad de actores que participan del proceso institucional de contrataciones. Esto se abordará en las entrevistas de satisfacción de clientes internos. En la tabla siguiente, se analizan las operaciones de interacción con clientes:

Tabla 13. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con requisitos legales y reglamentarios. Definición de estándares de operaciones de interacción con clientes					
Norma ISO 9001:2015		Requisitos legales y reglamentarios			
Apartado ISO 9001:2015	Criterios Generales	ReCAN	RACI	Otro	Criterios Generales
8.2.1 “Comunicación con el cliente”	Especificaciones del servicio requerido, cláusulas de contingencia o confidencialidad	Art 37	Art 27	Resol. CD N° 58/17	Pedido de Suministros; Especificaciones de Compra
8.2.2 “Determinación de los requisitos relacionados con los productos y servicios”	Identificación del tipo de servicio requerido de acuerdo con normativa aplicable	Art 2; 10 a 27	Art 3; 12 a 19	Resol. CD N° 58/17	Ámbito de aplicación; Selección del Procedimiento de Compra
8.2.3 “Revisión de los requisitos relacionados con los productos y servicios”	Diferencias entre apartados 8.2.2 y 8.2.1	Art 2; 10 a 27; Art 37	Art 3; 12 a 19 y Art 27	Resol. CD N° 58/17	Ídem 8.2.1 y 8.2.2
8.5.3 “Propiedad perteneciente a los clientes o proveedores externos”	Custodia de la propiedad de terceros			Disp. N° 264/90	Registro de bienes de terceros
8.5.5 “Actividades posteriores a la entrega”	Retroalimentación del cliente.	N/A	Art 38		Vicios Redhibitorios

Fuente: Elaboración propia en base a norma ISO 9001:2015, ReCAN, RACI, Resol N°58/17 Consejo Directivo del INTI y Disposición N°264/90 de INTI

Tanto los requisitos legales y reglamentarios como la norma ISO 9001:2015 promueven una relación con el cliente (en este caso interno) basada en una comunicación clara y documentada, tanto en el pedido de suministro como en la entrega del servicio o bien requerido.

Por último, la siguiente tabla analiza las operaciones de interacción con proveedores:

Tabla 14. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con requisitos legales y reglamentarios. Definición de estándares de operaciones de interacción con proveedores					
Norma ISO 9001:2015		Requisitos legales y reglamentarios			
Apartado ISO 9001:2015	Criterios Generales	ReCAN	RACI	Otro	Criterios Generales
8.4.1 “Generalidades”	Generalidades de los servicios de proveedores	Art 9; Art 61 a 73	Art 9 y 54		Recursos sobre adjudicación
				Resol. N° 33/19 Min. de Prod. y Trabajo	Definición Proveedores internos
8.4.2 “Tipo y alcance del control”	Tipo y alcance de control sobre los servicios de proveedores	Art 77 a 82	Art 55		Garantías
		Art 4; Art 48 a 60	Art 30 a 34; Art 41 a 43		Ofertas: Presentación, apertura y vista de actuaciones
				Resol. 33/19 Min. de Prod. y Trabajo Resol. N° 31/19 CD INTI	Alcance y control sobre proveedores internos
8.4.3 “Información para los proveedores externos”	Información a enviar al proveedor externo	Art 9; Art 75	Art 9; Art 57		Notificación de la orden de compra
8.5.3 “Propiedad perteneciente a los clientes o proveedores externos”	Custodia de la propiedad de terceros			Disp. N°264/90	Registro de bienes de terceros
8.5.5 “Actividades posteriores a la entrega”	Cumplimiento normativo	Art 90 a 92	Art 60		Pago de factura
8.6 “Liberación de los productos y servicios”	Liberación sujeta a logro de lo planeado	Art 84 a 89	Art 59	Disp. N°264/90	Comisión de recepción
		Art 94, 96, 102 y 106	Art. 56, 61, 64, 66, 67 y 70		Caso fortuito, Revocación e Incumplimiento del proveedor

Fuente: Elaboración propia en base a norma ISO 9001:2015, ReCAN, RACI, Resol N° 33/19 Ministerio. de Producción y Trabajo, Resolución N°31/19 del Consejo Directivo del INTI. y Disposición N°264/90 de INTI

La norma ISO 9001:2015, el ReCAN y el RACI coinciden en hacer foco en la información que se remite entre las partes garantizando reglas claras en la contratación.

En relación con los proveedores internos, se toma como norma de referencia a la estructura de INTI, aprobada por Resolución N° 33/19 del Ministerio de Producción y Trabajo. Para identificar a los integrantes de la comisión evaluadora deberá consultarse la Resolución N° 31/19 del Consejo Directivo del INTI.

Por otro lado, el “Reglamento de Responsabilidad Patrimonial”, aprobado por la Disposición N° 264/90 del INTI, regula el flujo de inventario, ya sean bienes propios, de clientes o de proveedores.

2.5 Definición del enfoque basado en riesgo

2.5.1 Identificación de los criterios de riesgo

A continuación, se abordarán los criterios de riesgo definidos para la evaluación aplicando el juicio profesional del evaluador para su determinación, tal como lo recomienda el Anexo A.10 “Auditoría de riesgos y oportunidades” de la norma ISO 19011:2018. El primer criterio identificado es el riesgo de incumplimiento como consecuencia de actividades fuertemente normalizadas como lo son las contrataciones en el INTI. El segundo criterio es la insatisfacción del cliente interno, teniendo en cuenta que los departamentos de contrataciones sirven a todos los laboratorios y oficinas de INTI, lo que implica una estructura de 8 Gerencias Operativas, 30 Subgerencias Operativas, 59 Direcciones Técnicas y 217 Departamentos. El tercer criterio es la eficacia del TAT de McClelland, dado que es una evaluación de orientaciones motivacionales y que permite llegar a conclusiones sobre tareas no documentadas.

2.5.2 Riesgo de incumplimiento según el tipo de procedimiento y las autoridades competentes

En el Capítulo 1 se identificó al tipo de procedimiento de compra como indicador de riesgo principal y a las autoridades competentes como subindicador de riesgo. La siguiente tabla resume la calificación del riesgo tomando esos criterios:

Tabla 15. Criterios del riesgo de evaluación			
Según Autoridad competente	Según tipo de procedimiento de compra		
	Convocatoria Masiva de Proveedores	Compulsa abreviada	Adjudicación simple
Autoridades Máximas	Alto	Medio	Alto
Mandos Medios	Medio	Bajo	Medio

Fuente: Elaboración propia

Por lo expuesto, tomando los límites por monto que establecen las tablas 5 y 6 del Capítulo 1; para el Departamento de Contrataciones Públicas, los procedimientos de convocatoria masiva (licitaciones, concursos y subastas) con montos estimados de contratación superiores a 50.000 módulos serán de alto riesgo. Cuando fueren menores a 50.000 módulos y superiores a los 3.000 módulos serán de riesgo medio. Los inferiores a 3.000 módulos serán de riesgo bajo por su baja probabilidad de ocurrencia y bajo costo. Para el Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación, los procedimientos de convocatoria masiva (licitaciones y concursos) con montos estimados de contratación superiores a 15.000 módulos serán calificados de alto riesgo. Cuando fueren menores a 15.000 módulos serán calificados de riesgo medio.

Para el caso de compulsas abreviadas gestionadas por el Departamento de Contrataciones Públicas se calificarán como riesgo medio cuando su monto estimado de contratación supere los 30.000 módulos. Cuando fuere inferior, el riesgo será de nivel bajo. Para el Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación, el riesgo será medio para compulsas abreviadas con monto estimado de contratación superior a los 15.000 módulos y será bajo cuando dicho monto fuese inferior a los 15.000 módulos.

A las compras por adjudicación simple gestionadas por el Departamento de Contrataciones Públicas, se las calificará como riesgo alto cuando su monto estimado de contratación supere los 30.000 módulos. Cuando fuere inferior, el riesgo será de nivel medio. Las adjudicaciones simples por urgencia o emergencia serán calificadas como riesgo alto en todos los casos, dado que deben ser aprobadas por el Consejo Directivo. Para el Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación, el riesgo será alto para adjudicaciones simples con monto estimado de contratación superior a los 15.000

módulos y será medio cuando dicho monto fuese inferior a los 15.000 módulos. La calificación del riesgo para las situaciones analizadas se resume en la siguiente tabla:

Tabla 16. Calificación del riesgo de evaluación. Medido en módulos				
Criterios		Niveles de riesgo		
Tipo de procedimiento	Área	Alto	Medio	Bajo
Convocatoria masiva de proveedores	Depto. de Contrataciones Publicas	>50.000	Entre 50.000 y 3.000	< 3.000
	Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación	> 15.000	< 15.000	-
Compulsa abreviada	Depto. de Contrataciones Publicas	-	> 30.000	< 30.000
	Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación		> 15.000	< 15.000
Adjudicación simple	Depto. de Contrataciones Publicas	> 30.000.	< 30.000	-
	Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación	> 15.000	< 15.000	

Fuente: Elaboración propia.

Las compras por urgencia o emergencia serán consideradas como riesgo alto porque requieren de aprobación del Consejo Directivo en todos los casos.

Respecto del FRI para compras de Centros de Investigación, el riesgo será bajo en todos los casos dado que la intervención del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación se reduce a solicitar un presupuesto adicional y realizar la comparación entre todos los oferentes.

Sobre los riesgos de incumplimiento armonizados al apartado 7.5 “Información Documentada” cabe mencionar que los estándares de documentación que generan el sistema COMPR.AR y el GDE son suficientes (riesgo bajo) con excepción de los archivos adjuntos que quedan sujetos a la acción del usuario (riesgo medio).

2.5.3 Riesgo de insatisfacción según la cantidad de solicitudes de compra realizadas por cada área

Con relación a la evaluación de la satisfacción del cliente interno, se tomará como principal indicador de riesgo a la cantidad de solicitudes de compra realizadas por área en virtud de que se prevé un mayor riesgo de insatisfacción en los segmentos de clientes internos que generan mayor demanda y que, a la vez, se espera que cada uno de esos segmentos caracterice problemáticas específicas de su área. Para ello se tomará como universo a todos los expedientes de compra del 2019, tanto los que tengan actos administrativos de adjudicación como los que no. Aquellas áreas que concentren más del 40% de las gestiones serán calificadas de alto riesgo, las que oscilen entre el 15% y el 40% serán de riesgo medio y las que estén por debajo del 15% serán de bajo riesgo.

2.5.4 Riesgo de no detección del cuestionario TAT

Finalmente, respecto de la utilización del cuestionario del TAT se tomará el criterio de Catano Munoz. Según él, “es posible formular algunas predicciones razonablemente bien apoyadas entre las necesidades de logro y el desempeño en el trabajo” porque hay una gran base de investigación. Respecto de la orientación a la afiliación y al poder, reconoce que hay un menor nivel de investigación pero que igual hay resultados consistentes (Catano Munoz, 2012,1). Siguiendo este sentido y considerando que en la mayoría de los estándares definidos predomina la orientación al logro, los resultados esperados tienen un nivel de riesgo bajo.

No obstante, se asigna a la figura del líder (poder) la calificación de riesgo medio y a la figura del empleado riesgo bajo. Esto será considerado para definir el muestreo.

2.6 Técnicas de muestreo a realizar

Se trabajará con el método de muestreo basado en el juicio del evaluador (apartado A.6.2 del anexo de la norma 19011:2018) de acuerdo a los riesgos ya definidos. En todos los casos de muestreo que se desarrollarán a continuación, deberá consultarse la calificación de riesgo (alto, medio, bajo) asignada a cada universo en la sección 2.5 “Definición del enfoque basado en riesgo”.

Se muestrearán los expedientes con actos administrativos de adjudicación durante 2019. Los expedientes de alto riesgo serán relevados en su totalidad. Los expedientes de riesgo medio serán muestreados en un mínimo de 90% del total del universo. Los expedientes de riesgo bajo serán muestreados en un mínimo de 45% del total del universo. Los expedientes de FRI para compras de Centros de Investigación serán muestreados también en un mínimo de 45% del total del universo. (Ver sección 2.5.2)

Sobre la información documentada, las actuaciones de riesgo bajo serán muestreadas en un 45% del universo mientras que las actuaciones de riesgo medio serán muestreadas en un mínimo de 90%. (Ver sección 2.5.2)

Respecto del análisis de satisfacción del cliente interno, se relevará el total de expedientes de compra de 2019, tanto los que tengan actos administrativos de adjudicación como los que no. Las áreas calificadas como de alto riesgo serán entrevistadas en su totalidad. Las áreas calificadas como de riesgo medio serán muestreadas en un mínimo de 90% del total del universo. Las áreas de bajo riesgo serán muestreadas en un mínimo de 45% del total del universo. Se realizará 1 entrevista anónima a personal idóneo por área. (Ver sección 2.5.3)

Respecto de la aplicación del cuestionario TAT se realizará 1 cuestionario específico de liderazgo para los dos líderes (considerados de riesgo medio en la sección 2.5.3), abarcando el 100% del universo. El cuestionario a los empleados (considerados de riesgo bajo en la sección 2.5.3) se hará en base a la cantidad de personal por área, abarcando un mínimo del 45% total del universo. En el caso del Depto. de Contrataciones Públicas, hay 2 empleados, por lo que el cuestionario se hará a una persona. En el Depto. de Centros de Investigación hay 4 empleados por lo que el cuestionario se hará a dos personas. (Ver sección 2.5.4)

2.7 Programa de evaluación

2.7.1 Procedimientos a realizar para la evaluación del contexto

El Anexo A.8 “Auditoría del Contexto” de la norma ISO 19011:2018 recomienda que el evaluador se oriente a hallar evidencias objetivas sobre los siguientes criterios: proceso(s) o método (s) utilizado (s) para evaluar el contexto; idoneidad y competencia

de las personas que contribuyen al proceso; los resultados del proceso y la aplicación de los resultados para determinar alcance y desarrollo del sistema de gestión.

Se utilizará la entrevista como procedimiento de evaluación. El entrevistado será el líder porque se lo considera idóneo y competente en los términos del Anexo A.8 de la norma ISO 19011:2018. La entrevista será conforme el Anexo A.17 de la norma ISO 19011:2018, con diseño de preguntas abierto y grabado para obtener información cualitativa y cuantitativa.

El apartado 4.1 “Comprensión de la organización y su contexto” de la norma ISO 9001:2015 (criterio de evaluación) hace foco en identificar las cuestiones externas o internas que puedan afectar (positiva o negativamente) a la capacidad de lograr resultados de la organización.

Cuestionario base a realizar al líder: 1) ¿Qué retos considerás que hizo frente el INTI durante el periodo 2019?; 2) ¿Qué circunstancias y actores motivaron dichos retos?; 3) ¿Cómo impactaron o creés que pueden impactar en los resultados de tu área? ¿Qué decisiones creés que habría que tomar en tu área o poner a consideración?

Metodológicamente, la pregunta 1 debe ser respondida para luego formular la pregunta 2. La pregunta 2 debe ser respondida para luego formular la pregunta 3.

Sobre las respuestas esperadas, en la 1 se espera que el evaluado pueda formular una confrontación entre las necesidades de las partes interesadas y la misión institucional.

En la respuesta 2, se espera que el evaluado incluya afirmaciones que permitan identificar su conocimiento de las circunstancias, como, por ejemplo: baja en la producción, caída del IPI Manufacturero, recesión, crisis, devaluación, restricción externa, reducción presupuestaria, inflación, caída del consumo, elecciones presidenciales, campaña electoral, transición, cambio de gestión; etc. También se espera que las afirmaciones permitan identificar los actores involucrados como, por ejemplo: industria, calidad, clientes, gobierno nacional, Ministerio de Producción, laboratorios, FMI, mercado internacional; etc.

En la respuesta 3 se espera que el evaluado pueda relacionar razonablemente el comportamiento del entorno con los resultados de las actividades del área (ejemplo:

menor presupuesto implica menos compras) y mostrar capacidad para la adopción de acciones preventivas y correctivas.

Otro criterio de evaluación del contexto es el apartado 4.2: “Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas” de la norma ISO 9001:2015, el cual exige a la organización poder determinar los requisitos del cliente y de las demás partes interesadas pertinentes, así como también los legales y reglamentarios.

Cuestionario a realizar al líder: 4) ¿Cuál es el marco normativo que aplica a tu área?; 5) En un mundo ideal, ¿Qué cualidades tendrían los servicios que presta tu área?; 6) ¿Quiénes y con qué alcance intervienen como proveedores de tu departamento?

En la respuesta 4 se espera que mencionen al RACI y FRI para compras de centros de investigación o al ReCAN, según corresponde al área evaluada.

En la respuesta 5 se espera hallar coincidencias con la respuesta 2 de las entrevistas a personal idóneo de las áreas que actúan como clientes internos (ver sección 2.7.5)

En la respuesta 6 se espera que el entrevistado identifique las distintas autoridades competentes, áreas involucradas e instituciones que intervienen en los distintos procedimientos de compra, así como también que referencie al RACI y ReCAN.

2.7.2 Procedimientos a realizar para la evaluación de las orientaciones motivacionales

El anexo A.9 “Auditoria de liderazgo y compromiso” de la norma ISO 19011:2018 recomienda al evaluador “*obtener evidencia objetiva del grado en que (el líder) está involucrado en la toma de decisiones*”. Uno de los métodos propuestos es entrevistar tanto al personal como al líder. La entrevista se hará conforme el Anexo A.17: “realización de entrevistas” de la mentada norma. Las preguntas tendrán un diseño cerrado (respuestas concretas) y se presentarán en papel.

Con relación al Anexo A.10: “Auditoria de riesgos y oportunidades”, la norma ISO 19011:2018 recomienda para la evaluación de los riesgos y oportunidades la “aplicación de juicio profesional” por parte del evaluador. Esta discrecionalidad otorgada

al evaluador se repite en el Anexo A.4: “Resultados del desempeño” donde aclara que “*si bien los procesos y lo que logran son importantes, lo que cuenta es el resultado*”.

Todos estos criterios de la norma ISO 19011:2018 justifican la selección del cuestionario TAT de Catano Munoz. Se trata de una serie de preguntas con tres respuestas posibles. Si bien, originalmente el cuestionario exigía seleccionar una respuesta única, en este caso se instruirá al evaluado a ordenar las respuestas en función del nivel de acuerdo que manifieste con cada una. De esa manera se pueden verificar orientaciones predominantes (puntaje 2) y también significativas (puntaje 1). Se ofrecerá también la posibilidad de desestimar alguna respuesta en caso estar absolutamente en desacuerdo, así como seleccionar una única respuesta en caso de estar absolutamente de acuerdo.

Además, se hicieron modificaciones en algunas respuestas para que el cuestionario resulte más pertinente. La siguiente tabla resume dichas modificaciones:

Tabla 17. Modificaciones realizadas al cuestionario TAT				
Ref.	Pregunta original	Respuesta original	Respuesta modificada	Orientación motivacional
22 b)	"Cuando acabo de cometer un error me siento incómodo porque"	"La demás gente se va a disgustar conmigo"	"La persona que recibe mis servicios se va a disgustar conmigo"	Afiliación
28 c)	"Creo que la gente generalmente"	"Prefiere saber los resultados de su trabajo"	"Se preocupa por sus objetivos personales"	Logro
37 b)	"Si pudiera elegir mi compañero para un viaje, preferiría"	"Alguien a quien tenga que dar instrucciones"	"Un buen copiloto"	Poder
42 b)	"La moral sirve"	"Para trabajar más efectivamente"	"Para que una sociedad se desarrolle"	Logro

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionario TAT Catano Munoz.

El cuestionario TAT de Catano Munoz analiza actitudes de la personalidad frente a distintas situaciones de la vida: las normas, los valores, las críticas, las oportunidades, los proyectos; etc. A modo de ejemplo, analizaré las preguntas expuestas en la tabla anterior que, con las modificaciones planteadas quedarían así:

Pregunta N° 22 (actitud frente a la crítica). Cuando acabo de cometer un error me siento incómodo porque: a) Voy a perder influencia ante mis colegas (poder); b) La persona que

recibe mis servicios se va a disgustar conmigo (afiliación); c) El trabajo no me quedo como quería (logro).

Pregunta N° 28 (expectativas sobre el entorno). Creo que la gente generalmente: a) Se preocupa por la forma en cómo se sienten los demás (afiliación), b) Pretende que uno haga lo que ella quiere (poder); c) Se preocupa por sus objetivos personales.

Pregunta N° 37 (actitud frente a la búsqueda de alianzas). Si pudiera elegir un compañero para un viaje, preferiría: a) Alguien a quien le pueda contar mis problemas íntimos (afiliación), b) Un buen copiloto (poder), c) Alguien con quien analizar mis opiniones (logro).

Pregunta N° 42 (actitud frente a las normas). La moral sirve: a) Para la paz y prosperidad (afiliación); b) Para que una sociedad se desarrolle (logro); c) Para controlar a la gente (poder)

Por otro lado, no se pudo armonizar el estándar del apartado 6.3: "Planificación de los cambios" de la norma ISO 9001:2015 (ver sección 2.4.2.1) a ninguna pregunta del cuestionario TAT de Catano Munoz. El criterio específico que falta es la "reasignación de responsabilidades" en función de los resultados obtenidos. Por tal motivo, se agregó una nueva pregunta al cuestionario (referencia N° 54).

Pregunta N° 54: Un empleado de confianza es descubierto robando una suma importante. Argumentó que necesitaba el dinero para tratar la enfermedad terminal de un familiar.

Respuestas a pregunta N° 54: A) Corresponde despedir al empleado (Poder); B) Corresponde implementar controles preventivos (Logro); C) Corresponde dar al empleado una segunda oportunidad (Afiliación)

Por último, la siguiente tabla resume las preguntas del cuestionario TAT de Catano Munoz armonizadas a los distintos estándares de orientación motivacional identificados.

Tabla 18. Armonización del cuestionario TAT con estándares de las orientaciones motivacionales Medido en 0: No significativo, 1: Significativo, 2: Predominante						
Apartados ISO 9001:2015	Estándar			Cuestionario TAT		
	Afiliación	Poder	Logro	Características motivacionales evaluadas	Preguntas al jefe	Preguntas al empleado
5.1 “Liderazgo y compromiso”	1	1	2	Actitud frente a clientes internos; autoridades y empleados.	22;28	
5.3:” Roles, responsabilidad y autoridades”	1	1	2	Actitud frente a clientes internos; normas, autoridades y empleados.	18;22;28;35;40;42	18;22;28;35;40;42
6.1: “Acciones para abordar riesgos y oportunidades”	1	1	2	Actitud frente al riesgo y la oportunidad	7;22;38	
6.3: "Planificación de los cambios"	0	1	2	Actitud hacia: cambio; percepción integral del sistema; uso de recursos y designación de responsabilidades	1;11;34;54	
7.1.4:” Ambiente para la operación de procesos”	1	1	2	Relación socio-psicológica entre jefes y empleados	1;37;39	1;37;39
7.3: “Toma de Conciencia”	1	1	1	Actitud frente a proyectos y las normas	18;35;42	18;35;42
9.1.3 “Análisis y evaluación”	1	1	1	Actitud hacia la necesidad de métricas para toma de decisiones	22;40	
9.3: “Revisión por la dirección”	1	0	2	Actitud frente a: no conformidades; oportunidades de mejora; cumplimiento de objetivos; eficacia de toma de riesgos y oportunidades; uso de recursos; proveedores	1;3;7;11;18;22;28;33;34;39;46	
10: “Mejora”	1	0	2	Actitud frente no conformidades; oportunidades de mejora; actitud frente a proyectos	3;7;11;18;19;20;22;28;29;34;35;36	3;7;11;18;19;20;22;28;29;34;35;36

Fuente: Elaboración propia en base a ISO 9001:2015 y cuestionario TAT Catano Munoz.

2.7.3 Procedimientos a realizar para la evaluación del apoyo

2.7.3.1 Selección de fuentes de información para la evaluación del apoyo

Para la evaluación del capítulo 7: “Apoyo” de la norma ISO 9001:2015 (excluidos los apartados 7.1.4:” Ambiente para la operación de procesos” y 7.3:” Toma de conciencia” que se evalúan a través del TAT), se trabajará con las siguientes fuentes de información admitidos por el Anexo A.14 de la norma ISO 19011:2018: entrevistas con empleados y líderes; observaciones del entorno y las condiciones de trabajo circundantes; información documentada; informes de otras fuentes; sitios web. Las preguntas tendrán un diseño cerrado (respuestas concretas) y se presentarán oralmente sin grabación.

2.7.3.2 Evaluación de personas e infraestructura requeridas

Los apartados 7.1.2: “Personas” y 7.1.3: “Infraestructura” serán evaluados en forma conjunta de la siguiente manera. Se preguntará al jefe si está satisfecho con la cantidad de personas que tiene a cargo y su perfil. En caso negativo, se solicitará que determine cuantas más considera que debe tener para cumplir los objetivos y cuáles serían los perfiles deseados.

Una vez determinado el número de empleados actual y óptimo, así como sus perfiles se verificará in situ la disponibilidad física de puestos de trabajo, equipos de computación (con sistema operativo Windows 7 o superior), puertos de conexión a redes, ventilación e iluminación adecuadas, salidas de emergencia disponibles. En caso de no poder realizar la verificación por la problemática actual del COVID-19, se solicitará informe al Depto. de Patrimonio y Suministros.

2.7.3.3 Evaluación del conocimiento de la organización y competencia del personal

El apartado 7.1.6: “Conocimientos de la organización” de la norma ISO 9001:2015 prescribe que la organización debe determinar, mantener y poner a disposición los conocimientos necesarios para el logro de resultados. Asimismo, en las notas se menciona que dichos conocimientos pueden provenir de fuentes internas producto de la experiencia o externas producto de la normalización, como es el caso del RACI y el ReCAN. Como ambos regímenes son fuentes de información de público acceso y son dictaminadas y actualizadas por las autoridades competentes, se entiende que hay

suficiente evidencia objetiva para afirmar que el actual sistema de gestión cumple con los requisitos del apartado 7.1.6: “Conocimientos de la organización”, por lo que no será requerida una evaluación más sustantiva.

Respecto del apartado 7.2 “Competencia” de la norma ISO 9001:2015 se verificará que el personal pueda acreditar mínimamente título secundario orientado a perito mercantil o carreras afines y 3 años de experiencia trabajando de acuerdo con los estándares legales y reglamentarios definidos. Se podrá acreditar un periodo menor si se cuenta con títulos de mayor nivel académico o se presenta documentación de cursos de formación complementaria o específica que se puedan acreditar. Dado que la norma ISO 9001:2015 aún no está implementada en los sectores considerados, queda exceptuada la evaluación de competencias de gestión de la calidad.

2.7.3.4 Evaluación de los recursos de seguimiento y medición

Para la evaluación del apartado 7.1.5:” Recursos de seguimiento y medición” de la norma ISO 9001:2015, se tomará como herramientas de seguimiento y medición a las actuaciones registradas en el sistema GDE y, para el caso del Depto. de Contrataciones Públicas, a las publicaciones en el COMPR.AR. El procedimiento de validación será entonces verificar que todos los controles de cumplimiento detallados en los procedimientos del apartado 8:” Operación” (ver sección 2.7.4) sean trazables con las mentadas herramientas de seguimiento y medición. Este abordaje da cumplimiento también al apartado ISO 9001:2015 “Sistema de Gestión de Calidad y sus procesos” respecto del seguimiento (ver tablas 7 y 8).

2.7.3.5 Evaluación de la comunicación

La evaluación del apartado 7.4:” Comunicación” de la norma ISO 9001:2015 constará en verificar que, en los expedientes muestreados en los procedimientos del apartado 8:” Operación”, figure evidencia objetiva de las comunicaciones de documentación obligatoria determinadas en las tablas 8 y 9.

Sobre las comunicaciones no documentadas, el apartado 7.4:” Comunicación” será validado de acuerdo con el resultado global del Cuestionario TAT de Catano Munoz.

2.7.3.6 Evaluación de la información documentada

La evaluación del apartado 7.5:” Información Documentada” de la norma ISO 9001:2015 constará en verificar la identificación, descripción, formato, revisión, aprobación, disponibilidad, confidencialidad e integridad de los archivos adjuntos sobre los expedientes muestreados en los procedimientos del apartado 8:” Operación” (ver secciones 2.5.2 y 2.6).

2.7.4 Procedimientos a realizar para la evaluación de las operaciones

Los abordajes respecto de entradas, salidas, secuencia e interacción de procesos darán cumplimiento al apartado ISO 9001:2015 4.4 “Sistema de Gestión de la Calidad y sus procesos” (ver tabla 7 y 8)

2.7.4.1 Procedimientos aplicados al RACI y al ReCAN

La evaluación del apartado 8:” Operación” de la norma ISO 9001:2015 se basará en lo propuesto por el Anexo A.7: “auditoria del cumplimiento dentro de un sistema de gestión” de la norma ISO 19011:2018. En el anexo se propone como “orientación genérica” considerar la capacidad del evaluado para: identificar requisitos legales y reglamentarios; gestionar sus actividades, productos y servicios y evaluar el estado de cumplimiento.

El trabajo se realizará muestreando de acuerdo con los criterios establecidos en la sección 2.6 “Técnicas de muestreo a realizar” de este capítulo. En esta sección se detallarán las evaluaciones aplicadas al RACI y al ReCAN. Para la identificación de los estándares aplicables deberá consultarse las secciones 2.4.3.1 y 2.4.3.3.

El apartado 8.1: “Planificación y control operacional” de la norma ISO 9001:2015 solo será evaluado en el Depto. de Contrataciones Públicas, verificando si los bienes o servicios contratados en la muestra estaban incluidos en el Plan Anual de Contrataciones.

El apartado 8.2.1: “Comunicación con el cliente” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con las siguientes preguntas: 1) ¿Las especificaciones del cliente están incluidas

en el pedido de suministro?; 2) En el caso que existiesen requisitos de confidencialidad y/o de contingencia. ¿Están claramente definidos e identificados?

En el apartado 8.2.2: “Determinación de los requisitos para los productos y servicios” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con la siguiente pregunta: El formulario de pedido de suministro aprobado por la Resolución CD 58/17, ¿identifica los servicios específicos a ofrecer por parte del Depto. de Contrataciones Públicas y/o el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, de acuerdo con lo requerido por el cliente y los requisitos legales y reglamentarios?

El apartado 8.2.3: “Revisión de los requisitos relacionados con los productos y servicios” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con las siguientes preguntas: 1) ¿La selección del procedimiento de compra y su modalidad se corresponde con los criterios del RACI (Art. 12 a 19) o ReCAN (Art. 10 a 27)?; 2) ¿Existen diferencias entre el ámbito de aplicación, los procedimientos de compra y su modalidad ofrecidos por parte del Depto. de Contrataciones Públicas y/o el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación respecto de los requisitos del cliente?; 3) Si la respuesta anterior es afirmativa ¿hubo una devolución y se llegó a un acuerdo respecto de estas diferencias?

Los apartados 8.4.1: “Generalidades” y 8.4.2: “Tipo y alcance del control” de la norma ISO 9001:2015 se evaluarán con las siguientes preguntas: 1) ¿Intervienen en el expediente todos los proveedores internos y autoridades competentes correspondientes de acuerdo con la estructura de INTI?; 2) Las intervenciones de cada proveedor interno y autoridad competente, ¿se corresponden con el tipo y alcance establecido por la estructura de INTI?. Específicamente para estos dos apartados y para el 8.4.3 “Información para los proveedores externos” se entenderá por proveedores a las áreas de INTI que intervienen en el proceso de elaboración de proyectos administrativos y que actúan como proveedores respecto de los departamentos alcanzados en el objeto de evaluación. Mismo tratamiento se les dará a las autoridades competentes designadas por el RACI y ReCAN visto que son unidades administrativas externas al Depto. de Contrataciones Públicas y al Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación.

El apartado: 8.4.3: “Información para los proveedores externos” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con las siguientes preguntas: 1) ¿La información enviada a los distintos proveedores internos y a las autoridades competentes era suficiente para que

actúen de acuerdo a sus competencias?; 2) ¿Las intervenciones de los proveedores son trazables al expediente de GDE?

El apartado: 8.5.1: “Control de la producción y de la provisión del servicio” de la norma ISO 9001:2015 es el más riguroso porque requiere aplicar controles de cumplimiento a todo lo prescrito por el RACI y el ReCAN desde la creación del expediente de compra hasta la recepción del bien o servicio requerido.

Se evaluará con las siguientes preguntas: 1) ¿Se respeta el criterio de cómputo de plazos de días hábiles administrativos?; 2) ¿Se respetan los criterios de publicidad y difusión del RACI (Art. 21) o ReCAN (Art. 40 a 47)?; 3) ¿Se respetan los criterios de evaluación y especificación técnica del Pliego de Bases y Condiciones Particulares según RACI (Art. 25 y 27) o ReCAN (Art. 35 a 37)?; 4) ¿Los candidatos seleccionados están habilitados para contratar?; 5) ¿Las ofertas presentadas cumplen lo requerido por el RACI (Art. 30 a 34) o ReCAN (Art. 51 a 58)?; 6) ¿La apertura de las ofertas se hizo conforme el RACI (Art. 41 y 42) o ReCAN (Art. 59)?; 7) ¿Se respeta la vista de las actuaciones por parte de los oferentes de acuerdo al RACI (Art. 43) o ReCAN (Art. 4, 48,49,50 y 60)?; 8) ¿El criterio de selección del oferente adjudicado respeta lo dispuesto por el RACI (Art. 47) o ReCAN (Art. 74)?; 9) ¿El dictamen de la comisión evaluadora es conforme lo dispuesto en el RACI (Art. 48 a 53) o ReCAN(Art. 61 a 73)?; 10) ¿Se interpusieron recursos al acto de adjudicación según RACI (Art. 54) o ReCAN (Art 6)? En caso afirmativo, detallar; 11) ¿Se constituyeron las garantías según el RACI (Art. 55) o ReCAN (Art. 77 a 82)? En caso negativo, verificar si es procedente la excepción; 12) Luego de emitido el acto administrativo de adjudicación ¿se cumple con el plazo de 10 días para notificar la orden de compra al adjudicatario de acuerdo con el RACI (Art. 57) y ReCAN (Art. 75)?

El apartado 8.5.2: “Identificación y trazabilidad” de la norma ISO 9001:2015 implica verificar la trazabilidad de los requisitos de seguimiento y medición. Por lo tanto, se evaluará con la siguiente pregunta: ¿Todas las actuaciones administrativas del expediente son trazables por GDE?

El apartado 8.5.3: “Propiedad perteneciente a los clientes o proveedores externos” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con las siguientes preguntas:1) En el caso de haber requisitos de confidencialidad en la oferta del proveedor o en el pedido de suministros del cliente ¿se respeta la misma en todo el expediente?; 2) En caso de que el

proveedor externo o el cliente interno entreguen bienes de su propiedad ¿figuran dichos bienes en el registro de transferencias y comodatos de los Art 5 y 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial?

El apartado 8.5.4: “Preservación” de la norma ISO 9001:2015 no será evaluado porque no es aplicable dado el tipo de actividades que se realizan. El apartado 8.5.6: “Control de los cambios” tampoco será evaluado porque no ha habido cambios en los regímenes.

El apartado: 8.5.5 “Actividades posteriores a la entrega” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con la siguiente pregunta: 1) ¿Se envió el expediente para su liquidación contable y posterior pago de la factura? Para el caso del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación se agrega la siguiente pregunta: 2) Antes de cumplidos los 3 meses desde la conformidad definitiva, ¿se verificó que no haya vicios redhibitorios u ocultos a reclamar al proveedor?

El apartado 8.6: “Liberación de los productos y servicios” de la norma ISO 9001:2015 se evaluará con las siguientes preguntas: 1) ¿Hay parte de recepción definitiva elaborado por la comisión de recepción?; 2) ¿Hubo alguna observación por parte de la comisión de recepción?

Finalmente para el apartado 8.7: “Control de salidas no conformes” de la norma ISO 9001:2015 se define como salida no conforme aquella que no cumple con los requisitos previstos; se evaluará con las siguientes preguntas: 1) En caso de producirse una salida no conforme por caso fortuito o fuerza mayor, ¿el adjudicatario acreditó dicha situación según el RACI (Art. 64) o ReCAN (Art. 94)?; 2) En caso de existir reclamos del adjudicatario por revocación sin culpa, ¿se verificó que el INTI cumpla con las obligaciones emanadas por el RACI (Art. 66) o ReCAN (Art. 96)?; 3) En caso de existir una salida no conforme por incumplimiento del contrato por parte del proveedor según RACI (Art. 56, 61, 67 y 70) o ReCAN (Art. 102 y 106) ¿Se aplicaron sanciones o penalidades correspondientes?

2.7.4.2 Procedimientos aplicados al FRI para compras de centros de investigación

Para evaluar el capítulo 8:” Operación” de la norma ISO 9001:2015 armonizado con el FRI para compras de centros de investigación, también se tomará como base el

Anexo A.7: “Auditoria del cumplimiento dentro de un sistema de gestión” de la norma ISO 19011:2018.

Se considera que los criterios de armonización de los siguientes apartados son equivalentes al de la sección anterior por lo que les aplicará el mismo cuestionario:1) 8.2.1: “Comunicación con el cliente”; 2) 8.2.2: “Determinación de los requisitos relacionados con los productos y servicios”; 3) 8.4.1: “Generalidades”; 4) 8.4.2: “Tipo y alcance del control”; 5) 8.4.3: “Información para los proveedores externos”; 6) 8.5.2: “Identificación y trazabilidad”; 7) 8.5.3: “Propiedad perteneciente a los clientes o proveedores externos”.

Al igual que la sección anterior, y por los motivos ya planteados, los siguientes apartados de la norma ISO 9001:2015 no resultan aplicables: 1) 8.5.4: “Preservación” y 2) 8.5.6: “Control de los cambios”. Además, el apartado 8.1: “Planificación y control operacional” tampoco es aplicable dado que el FRI está destinado a contrataciones emergentes no planificadas.

Los siguientes apartados tendrán una armonización específica debido a que el FRI para compras de Centros de Investigación cuenta con su propio marco normativo y un proceso más sencillo (solo se busca un proveedor adicional y se efectúa la comparación de presupuestos).

El apartado 8.2.3: “Revisión de los requisitos relacionados con los productos y servicios” será evaluado con las siguientes preguntas: 1) ¿La selección del procedimiento de compra y su modalidad se corresponde con los criterios de la Resolución N° 31/18 del Consejo Directivo?; 2) ¿Existen diferencias entre el ámbito de aplicación, los procedimientos de compra y su modalidad ofrecidos por parte del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación respecto de los requisitos del cliente?; 3) Si la respuesta anterior es afirmativa ¿hubo una devolución y se llegó a un acuerdo respecto de estas diferencias?

El apartado 8.5.1: “Control de la producción y de la provisión del servicio” de la norma ISO 9001:2015 será evaluado con las siguientes preguntas: 1) ¿Se verificó que la unidad requirente haya enviado las 3 cotizaciones obligatorias?; 2) ¿El Depto. de Centros

de Investigación solicitó la cotización adicional?; 3) ¿Se envió el cuadro comparativo a la Gerencia Operativa de Administración y Finanzas para su autorización?.

El apartado 8.5.5: “Actividades posteriores a la entrega” de la norma ISO 9001:2015 será evaluado con la siguiente pregunta: ¿Se envió el expediente para su liquidación contable y posterior pago de la factura?

El apartado 8.6: “Liberación de los productos y servicios” de la norma ISO 9001:2015 será evaluado con las siguientes preguntas: 1) ¿La unidad requirente dio conformidad de la recepción?; 2) En caso de ser un bien de uso, ¿se verificó el alta patrimonial?

Por último, el apartado 8.7: “Control de salidas no conformes” de la norma ISO 9001:2015 será evaluado con la siguiente pregunta: ¿En caso de no haber conformidad por parte de la unidad requirente, se realizó el reclamo pertinente y se suspendió el pago de la factura?

2.7.5 Procedimientos a realizar para la evaluación de la satisfacción al cliente

En la evaluación del apartado 9.1.2: “Satisfacción del cliente” de la norma ISO 9001:2015 se tomará como fuente de información a las entrevistas con empleados de los clientes internos, en los términos del Anexo A.14 de la norma ISO 19011:2018. Además, en cumplimiento con lo sugerido en el Anexo A.17: “Realización de entrevistas” de la norma ISO 19011:2018, se iniciará “solicitando a las personas que describan su trabajo”. Las preguntas tendrán un diseño abierto (respuestas largas) y serán grabadas para obtener información cualitativa y cuantitativa. Se trabajará sobre supuestos para relajar al entrevistado.

Las preguntas por realizar son las siguientes: 1) ¿A qué área pertenecés y cuál es tu rol en el desempeño del INTI?; 2) Imaginá que el INTI pudiera subcontratar a un proveedor externo para el servicio de contrataciones: Considerando las necesidades de tu área y de todas las áreas que intervienen en los procesos de contrataciones. ¿Qué características buscarías que tenga el proveedor de este nuevo servicio?; 3) Supongamos que estuvieras en una reunión donde pudieras resolver la gestión no conforme de una compra estratégica para tu área. En esa misma reunión hay representantes de otras áreas que también asisten con la expectativa de resolver la gestión no conforme de compras estratégicas para ellos.

¿Qué áreas crees que podrían estar en esa reunión?, ¿Qué argumentos utilizarías para ilustrar la importancia estratégica de la no conformidad de tu área ganando prioridad sobre las demás áreas?; 4) ¿Con qué tipo de procedimiento de compra solés trabajar? ¿Conocés algún otro? Si tuvieras duda sobre los criterios a aplicar, ¿qué material documental consultarías? ¿O a que área?; 5) Contame alguna experiencia positiva y otra negativa que hayas tenido con el proceso de contrataciones. ¿Cuáles fueron todas las áreas que intervinieron? ¿Qué aporte hizo o considerás que debió hacer cada una?; 6) ¿Qué puntaje de satisfacción le asignarías al INTI sobre la eficacia de los procesos de contrataciones? ¿Qué puntaje de satisfacción le asignarías a la eficacia del Departamento de Contrataciones Públicas? ¿Qué puntaje de satisfacción le asignarías a la eficacia del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación?

La evidencia objetiva cualitativa esperada será información sobre necesidades inherentes de cada área, el servicio de contrataciones ideal que el cliente tiene en su psiquis permitiendo compararlo con el real, el grado de consciencia sobre la capacidad de presión de su área y el tipo de potenciales no conformidades que podría tener; el grado de conciencia respecto de las áreas intervinientes en todo el proceso de contrataciones, el grado de conocimiento respecto de los marcos normativos vigentes. La evidencia objetiva cuantitativa esperada será el grado de satisfacción respecto del servicio de contrataciones en general del INTI, así como también del Departamento de Contrataciones Públicas y del Departamento de Contrataciones de Centros de Investigación.

2.7.6 Realización de la evaluación

Ya finalizado el detalle del plan de evaluación de los procesos de contrataciones en el INTI, basado en las directrices propuestas por la norma ISO 19011:2018 y tomando como estándar general de evaluación a la norma ISO 9001:2015; corresponde pasar a la fase de realización de la evaluación. En el próximo capítulo se volcarán los hallazgos del trabajo de evaluación realizado. Los mismos serán la base del informe de lineamientos para la implementación de la norma ISO 9001:2015 en los procesos de contrataciones del INTI.

A modo de conclusión, el enfoque basado en el riesgo, novedad de la norma ISO 19011:2018 - alineado con el requerimiento de la norma ISO 9001:2015 - habilitó

métodos de evaluación más eficientes como el cuestionario de Catano Munoz, el muestreo de expedientes y de clientes internos.

El cuestionario de Catano Munoz resultó ser un buen procedimiento alternativo a la revisión de información documentada, para evaluar algunos conceptos críticos relacionados con la toma de decisión y la comunicación; como es el caso del liderazgo, el análisis de riesgos y oportunidades, la atención al cliente interno, el ambiente laboral, la comprensión del contexto, la planificación; la gestión del cambio; etc. A cada uno de estos conceptos críticos se les pudo asignar una orientación motivacional estándar, según el abordaje que les da la norma ISO 9001:2015.

En la sección 2.4.1 se definieron los conceptos que son estrictamente específicos de la gestión de calidad y que debieron ser exceptuados de la evaluación. Estos serán considerados en el informe de lineamientos para la implementación de la norma ISO 9001:2015 en los procesos de contrataciones del INTI.

Por último, otro aporte importante es la armonización de los estándares de la norma ISO 9001:2015 con los estándares de los requisitos legales y reglamentarios, demostrando que los conflictos tecnocráticos en el seno del INTI, entre los defensores de la calidad y los defensores del cumplimiento de la normativa de contrataciones, no tienen asidero; y que la implementación de la norma ISO 9001:2015 sería una buena forma de subsanarlos.

CAPITULO 3: LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA NORMA ISO 9001:2015 EN LAS CONTRATACIONES DEL INTI

3.1 Presentación del informe

El presente, es el capítulo final del trabajo de investigación. Se pretende agregar valor a los procesos de contrataciones en el INTI, tomando como insumo el conocimiento obtenido del capítulo 1: “Evaluación de los marcos normativos de contrataciones en el INTI” y el capítulo 2: “Aplicación de la norma ISO 19011:2018 en las contrataciones del INTI”. Así se pudo definir el alcance del estudio, calificar el nivel de riesgo de las distintas actividades, armonizar los criterios de estandarización de los requisitos legales y reglamentarios con lo dispuesto por la norma ISO 9001:2015, evaluar la línea de base respecto del potencial cumplimiento de la norma ISO 9001:2015, separando los estándares en: armonizables documentados, armonizables no documentados y exceptuados.

Las secciones de este capítulo final estarán estructuradas en dos ejes. La primera parte estará destinada a detallar y analizar los resultados del informe de evaluación de las contrataciones del INTI, tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar general, y la norma ISO 19011:2018 como herramienta de evaluación a aplicar (capítulo 2). Se pretende obtener una medición cuantitativa y cualitativa sobre el potencial nivel de cumplimiento actual de la norma ISO 9001:2015, es decir medir el statu quo comparando con los criterios de la norma ISO 9001:2015 dado que, si bien se cuenta con un conjunto de metodologías y procedimientos de trabajo que pueden asimilarse a los requisitos normativos, ésta no está aún implementada.

La segunda parte estará destinada a elaborar los lineamientos para la implementación de la norma ISO 9001:2015. Se utilizará la experiencia institucional en gestión de la calidad de otras áreas, armonizándolas con la naturaleza de las contrataciones del INTI, cuando fuere necesario. Se analizarán también los apartados que fueron exceptuados de la evaluación por ser actividades inherentes a un sistema de gestión de la calidad.

3.2 Informe de evaluación de las contrataciones del INTI

3.2.1 Objetivos y alcance de la evaluación realizada

De acuerdo con el plan de evaluación de las contrataciones del INTI definido en el capítulo 2 de este trabajo de investigación, se ha cumplido con la ejecución de las tareas programadas.

El trabajo consistió en una evaluación combinada de las actividades realizadas por el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación y el Depto. de Contrataciones Públicas del INTI. Para ambas áreas, se definió al año 2019 como período a estudiar.

El trabajo de evaluación se realizó basado en las directrices para la auditoría de sistemas de gestión que propone la norma ISO 19011:2018. Se tomó como objeto de evaluación a los estándares documentados armonizables con la norma ISO 9001:2015, es decir los requisitos legales y reglamentarios (ver sección 2.4.3); y a los estándares no documentados armonizables con la norma ISO 9001:2015, de acuerdo con el TAT de McClelland (ver sección 2.4.2.1).

Los objetivos de la evaluación definidos en la sección 2.2 fueron cumplimentados con éxito con excepción del punto 6: “evaluar la capacidad del sistema de gestión de las contrataciones el INTI para establecer y alcanzar objetivos, y abordar de manera efectiva los riesgos y oportunidades en un contexto cambiante”. En este caso, el alcance del trabajo se vio limitado a evaluar el abordaje de los riesgos y oportunidades. La capacidad de establecer y alcanzar objetivos no pudo evaluarse dado que no se hallaron elementos de juicio suficientes para validar la conformidad del apartado 6.3: "Planificación de los cambios" de la norma ISO 9001:2015. En el caso del Depto. de Contrataciones Públicas, tampoco se hallaron elementos de juicio para validar la conformidad del apartado 8.1: “Planificación y Control Operacional” dado que no se realizó el Plan Anual de Contrataciones.

Con relación a la revisión de información documentada, para el caso del Depto. de Contrataciones Públicas, fue necesario modificar el año de estudio dado que no se registraron adjudicaciones en el año 2019. En el año 2018 se adjudicaron 2 expedientes por el método de adjudicación simple (riesgo medio) y 1 por el método de compulsa abreviada (riesgo bajo). En el año 2017 se adjudicaron 4 expedientes por el método de adjudicación simple (riesgo medio). Dada la escasa cantidad de expedientes, no fue necesario aplicar el método de muestreo, sino que se analizó el 100% de los universos.

Respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, la siguiente tabla resume el muestreo aplicado para la revisión de información documentada:

Tabla 19. Muestreo para revisión de información documentada. Depto. Contrataciones de Centros de Investigación					
Nivel de riesgo	Criterio	Total universo (medido en Módulos)	Porcentaje a Muestrear Según Plan de Evaluación	Total muestreado (medido en módulos)	Porcentaje Muestreado
Alto	Licitaciones, concursos y/o adjudicaciones simples con montos estimados de contratación superiores a 15.000 módulos. Compras por urgencia o emergencia (en todos los casos)	52.278,75	100%	52.278,75	100%
Medio	Compulsas abreviadas con montos estimados de contratación superiores a 15.000 módulos. Licitaciones, concursos y/o adjudicaciones simples con montos estimados de contratación inferiores a 15.000 módulos	33.987,84	90%	30.666,8	90,23%
Bajo	Compulsas abreviadas con montos estimados de contratación inferiores a 15.000 módulos.	8.963,66	45%	4.318,2	48,17%
	Compras por FRI para compras de Centros de Investigación (en todos los casos)	1.128,57	45%	570,89	50,59%

Fuente: Elaboración propia

3.2.2 Aclaraciones previas al informe de evaluación

3.2.2.1 Sobre la racionalidad dual político-técnica de las reformas administrativas

Vale recordar que el presente trabajo de evaluación se motivó por la observación de diferencias tecnocrática en el INTI entre: 1) defensores de la gestión de la calidad, que realizan la figura del cliente y la importancia de su satisfacción, en última instancia el entramado industrial argentino, representado dentro de INTI por todos los centros de investigación especializados en las diversas variantes técnicas que lo componen pluridisciplinariamente.; y 2) defensores de la transparencia y la eficiencia pública, cuyos

beneficiarios finales son proveedores del mercado que tienen interés en hacer negocios transparentes con el estado, ofreciendo los productos y servicios requeridos por el mismo a un costo competitivo, libres de coacciones o favoritismos.

Se detectó, tanto en el TAT como en las entrevistas grabadas, la existencia de esta racionalidad dual político-técnica, con impacto en los resultados esperados.

Sobre el TAT vale también aclarar que ha arrojado resultados muy consistentes, sobre todo al compararse con las entrevistas grabadas; con dos enfoques distintos se encontraron hallazgos similares. A nivel general, los hallazgos de racionalidad técnica serán expuestos en la sección próxima, pero previo a este paso analizaremos los hallazgos relacionados con la racionalidad política de los agentes evaluados.

3.2.2.2 Breve análisis del contexto político del INTI

En enero de 2018, las autoridades del INTI despidieron a 258 trabajadores, cifra que luego se incrementó a 330, bajo el argumento de “ausentismo reiterado, incumplimiento de horarios laborales y de desempeños, y para ordenar la institución, en concordancia con el resto de los organismos del estado”. (Telam, 2018,1).

La interpretación que se dio desde el gremio ATE fue que era parte de un plan del gobierno nacional para vaciar y desfinanciar a los organismos de Ciencia y Tecnología, y que los “despidos se hicieron para que el vaciamiento pudiera pasar sin resistencia”. (Infobae, 2020,1). La respuesta al plan de despidos fue un paro de 2 meses con un alto nivel de acatamiento, ocupación del predio y denuncias penales sobre corrupción. Entre las denuncias llevadas a la justicia, se solicitó investigar contrataciones de “construcción de edificios, espectáculos, publicidad, cajas navideñas, seguridad privada y obras de arte por millones de pesos” (Perfil,2020,1).

Para imponer el nuevo orden, “los no despedidos que adhirieron al paro tuvieron descuentos salariales de más del 50% del sueldo” (Telam, 2020,1). Posteriormente, el INTI anunció una nueva estructura “en base a los parámetros de control y armonización de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Modernización” (INTI, 2019,1), con un diseño de “pirámide invertida donde los cargos gerenciales se multiplicaron exponencialmente al punto de crear 11 gerencias y 29 subgerencias, en medio del discurso de austeridad”. Además “la política en el INTI estuvo signada por una militarización del predio, el vaciamiento institucional, la eliminación de líneas de trabajo, el congelamiento de la carrera laboral y la reducción presupuestaria” (Tiempo Argentino,2019,1).

Finalmente, con el cambio de gestión por los resultados electorales de 2019 y cumpliendo promesa de campaña, el nuevo gobierno reincorporó a los trabajadores

despedidos. La nueva estructura, aprobada por Resolución 33/19 del Ministerio de Producción y Trabajo, continúa vigente a la fecha.

3.2.2.3 Hallazgos de racionalidad política

El hallazgo de racionalidad política más importante se da en el TAT en la pregunta que se detalla a continuación:

Pregunta N° 54: Un empleado de confianza es descubierto robando una suma importante. Argumentó que necesitaba el dinero para tratar la enfermedad terminal de un familiar.

Respuestas a pregunta N° 54: A) Corresponde despedir al empleado (Poder); B) Corresponde implementar controles preventivos (Logro); C) Corresponde dar al empleado una segunda oportunidad (Afiliación)

Esta pregunta, junto con las 1,11 y 34, se usó para evaluar el apartado ISO 9001:2015 6.3: "Planificación de los cambios". El mismo promueve considerar: 1) el propósito de los cambios y sus consecuencias potenciales, 2) la integridad del sistema de gestión de la calidad, 3) la disponibilidad de recursos y 4) la asignación o reasignación de responsabilidades.

En este sentido, la pregunta N° 54 plantea al empleado, al dinero y a la herramienta de despido como recursos; el robo configura un problema grave que requiere una toma de decisión, considerando además la asignación de responsabilidad y la posibilidad de realizar cambios en los controles para prevenir problemas futuros. El orden de la respuesta esperada era 1° A), 2° B) y 3 °C) (poder, logro, afiliación).

Sin embargo, lo llamativo fue que la respuesta fue unánime entre los evaluados: 1° C), 2° B), 3° A) (afiliación, logro, poder). Este hallazgo, si la norma ISO 9001:2015 estuviese implementada, implicaría una potencial no conformidad para las dos áreas y que, además, se fortalece con hallazgos técnicos en las actividades de planificación (que se analizarán en la próxima sección). Lo importante a destacar aquí, es la aparición de la racionalidad política de los entrevistados que los llevó a darle al empleado que robó una segunda oportunidad. La clave de la aparición de la racionalidad política está en la mención del “despido” y del “robo”, lo que activó la memoria emocional de los hechos mencionados en la sección anterior.

Otros hallazgos menos significativos pero que ameritan una mención están en la relación con proveedores. Un entrevistado manifestó disconformidad ante la negativa de una empresa constructora proveedora de INTI de brindarle a sus empleados los elementos

de protección personal pese a que estaba obligada por contrato. Su indignación aumentó al ver que el INTI no contradijo la postura asumida, sino que hizo caso omiso de la misma, haciéndose cargo del costeo de dichos elementos.

Continuando con la relación con proveedores, otro entrevistado manifestó estar en desacuerdo ante la posibilidad hipotética de contratar una empresa tercerizada encargada de las contrataciones en el INTI. Si bien, la pregunta estaba orientada a idealizar el tipo de servicios que le gustaría recibir de un área de contrataciones, dejó en claro que no estaba de acuerdo con la tercerización.

Por último, la reincorporación de los despedidos fue mencionada como parte de los cambios en el contexto institucional.

Estos hallazgos de racionalidad política confirman que el enfoque técnico de la evaluación fue adecuado. No obstante, dentro de los estándares a evaluar, especialmente en el contexto organizacional y la toma de decisiones, debe esperarse la aparición de racionalidades políticas, que lejos de ser ignoradas, deben ser escuchadas para formular recomendaciones más adaptadas a la cultura y más sensibles en el sentido de Oslak. Respecto del apartado 6.3: "Planificación de los cambios", a la hora de plantear los lineamientos para su implementación, deberá contemplarse esta situación, promoviendo un uso de los recursos y una toma de decisión basados en la motivación, y no en la coacción.

Finalmente, como oportunidad de mejora de esta evaluación y a fines de eventuales estudios futuros, puede concluirse que en la planificación y ejecución de los procedimientos debe predominar un enfoque técnico, mientras que, en la definición de los estándares, debe considerarse la posible aparición de racionalidad política. Para futuras evaluaciones, esta mejora debe ser comprendida dentro del apartado 4.1 "Comprensión de la organización y su contexto".

3.2.2.4 Hallazgos de racionalidad técnica

A continuación, se detallarán los hallazgos de racionalidad técnica que y implicarían una potencial no conformidad para cada apartado, en el caso que la norma ISO 9001:2015 estuviese implementada.

4.1 "Comprensión de la organización y su contexto": En el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación se identifica la influencia del gobierno nacional. Se identifica también el cambio de gestión por elecciones presidenciales. No

menciona al sector industrial como beneficiario de las políticas institucionales ni a los centros de investigación de INTI.

4.2: “Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas”: En el Depto. de Contrataciones Públicas la idealización del servicio está orientada a satisfacer el cumplimiento normativo (se reconocen falencias en el funcionamiento de la comisión de recepción) y a incrementar la cantidad de contrataciones públicas, en relación a la notoria disparidad que hay con el volumen de contrataciones de centros de investigación, lo que indirectamente ayudaría a garantizar transparencia.

En cambio, los clientes internos manifiestan en su idealización del servicio la necesidad de un equipo interdisciplinario, que incluya abogados y técnicos; la rapidez del servicio; capacidad de comunicación efectiva; uso de herramientas de inteligencia de negocios (BI, Tableau, etc.) y mejoramiento del flujo de información entre los distintos tipos de planeamiento que trabajan distintas áreas del INTI. La idea de un área especializada en el cumplimiento normativo no satisface la necesidad de un equipo interdisciplinario con capacidades de comunicación, inteligencia de negocios y resultados basados en la rapidez del servicio. Deberá extenderse el concepto a las demás partes interesadas que se identifiquen (por ejemplo, los proveedores y las autoridades). Se puede vincular con el punto 3.3.6.1

6.3: "Planificación de los cambios": Este apartado es el que ha manifestado un resultado más distante respecto del estándar planteado en ambas áreas. Como se aclaró en la sección anterior, corresponde a la existencia de racionalidades políticas que manifiestan resistencia ante la posibilidad del uso de métodos coercitivos. Se hallaron además evidencias de índole técnica que fortalecerían la potencial no conformidad.

En las entrevistas grabadas, los clientes internos observaron reiteradas veces una deficiente y/o inexistente política de priorización presupuestaria. En algunos casos se logra identificar al Depto. de Presupuesto como área responsable, en otros no. Esto genera una sobre expectativa de los clientes internos que cuentan con la futura contratación pero que fracasará por falta de fondos y, a la vez, incrementa el volumen de trabajo del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación y del Depto. de Contrataciones Públicas, sobre pedidos de suministro que, a priori, puede estimarse estadísticamente que no llegarán a buen término. Mismo así, estos departamentos no tienen la capacidad de detectar expedientes prioritarios, de los no prioritarios. Es decir, para poder planificar cambios, debe haber una planificación originaria que pareciera no existir o ser deficiente.

7.4:” Comunicación”: Para ambos departamentos, el TAT a nivel global arroja un déficit en la orientación motivacional al resultado, motivados por conflictos con la orientación al poder. Por poder, debe entenderse aquí no solo el vínculo con autoridades competentes y proveedores internos, sino también a la predominancia del enfoque del cumplimiento normativo, donde el resultado es una consecuencia y no un fin en sí mismo.

El planeamiento, la ejecución y las mediciones eficientes, la composición de un equipo interdisciplinario y el uso de herramientas de inteligencia de negocios son todas propuestas de los clientes internos que ayudarían a comunicar mejor los resultados y deben formar parte de los lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI.

8.1: “Planificación y control operacional”: Con relación a las observaciones anteriores sobre la falta de planificación, debe agregarse que se detectó que el Depto. de Contrataciones Públicas no cumple con la realización del Plan Anual de Contrataciones.

8.5.1: “Control de la producción y de la provisión del servicio”. Se hallaron dilaciones significativas en el requisito de notificación de la orden de compra en un máximo de 10 días, posterior a la adjudicación. Sobre el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, 10 expedientes de 24 analizados no cumplirían con el requisito. El Depto. de Contrataciones Públicas no cumpliría el requisito en 6 expedientes de un total de 7 evaluados.

Respecto del FRI para compras de Centros de Investigación, se halló un 1 expediente de 6 evaluados donde no se realiza el presupuesto adicional.

8.5.5 “Actividades posteriores a la entrega”: Para el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación en ningún expediente se verifica el control de posibles vicios redhibitorios previo a los 3 meses de recibido el servicio/bien contratado.

8.6 “Liberación de los productos y servicios”: Para ambas áreas, en ningún expediente se da pase al Depto. de Patrimonio y Suministros para que elabore el informe de la comisión de recepción, situación que coincide con los hallazgos del apartado 4.2.

9.1.2 “Satisfacción del cliente”: Para ambas áreas se detectaron los siguientes hallazgos:

1) Hay una expectativa de que los departamentos de contrataciones dominen todas las problemáticas del proceso, actuando como asesores/estrategas (todas las consultas son dirigidas a ellos); 2) Se percibe consenso en que las prioridades de compra así como las excepciones de urgencia deban ser planificadas y autorizadas por las autoridades competentes (críticas al Depto. de Presupuesto por no establecer prioridades de acuerdo

a la disponibilidad de fondos); 3) Hay un mayor conocimiento de los procedimientos de compra simplificados como la caja chica o el TAC, lo que demuestra que hay mayor recurrencia en su uso y eficacia, aunque se les reconoce la baja capacidad de compra por sus topes presupuestarios, así como también se desconoce totalmente el ReCAN; 4) Falta de capacidad estratégica del INTI para elaborar compras agrupadas; 5) Hay consenso de que los representantes de los departamentos de contrataciones no dominan un lenguaje básico que les permita comprender la naturaleza de las especificaciones técnicas, para eventualmente tomar decisiones más acertadas y rápidas.

La siguiente tabla define el puntaje de satisfacción en las contrataciones del INTI:

Tabla 20. Nivel de satisfacción de los clientes internos en las contrataciones del INTI			
	INTI en general	Depto. Contrataciones Públicas	Depto. Contrataciones de Centros de Investigación
Puntaje del 1 al 10	3,75	3,6	4

Fuente: Elaboración propia

El puntaje máximo fue 6, asignado al Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, por parte del integrante de la Gerencia Operativa de Asistencia Regional, quien calificó las contrataciones a nivel general en un 4, destacando las responsabilidades de las áreas de presupuesto y legales, y la buena predisposición en el trato por parte del personal del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación. Este puntaje máximo sirve como objetivo a definir en los lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI, dado que para superar ese límite será necesario el aporte de otras áreas, así como también una situación coyuntural favorable.

9.3 “Revisión por la dirección” y 10: “Mejora”: Para el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, el TAT señala problemas en el exceso de la orientación al poder, que afecta la capacidad de resultados (ídem apartado 7.4:”Comunicación”). Se puede relacionar también con la fijación en la figura del gobierno nacional y la omisión de los centros de investigación como beneficiarios de los servicios de su área (ídem apartado 4.1 “Comprensión de la organización y su contexto”).

3.2.3 Opinión del evaluador

Para cuantificar la línea de base respecto del nivel de conformidad de la norma ISO 9001:2015 se contabilizaron todos los apartados de la misma arrojando un total de 38, cantidad que incluye apartados eventualmente conformes y potencialmente no conformes así como los exceptuados de la evaluación. Respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación se podría validar razonablemente 22

apartados del total de 38, computando una línea de base conforme del 57,9%. Para el caso del Depto. de Contrataciones Públicas se podría validar razonablemente 25 apartados del total de 38, computando una línea de base conforme del 65,8%.

Por supuesto la medición de la línea de base tiene una orientación al cumplimiento y puede ser un dato abstracto si no se consideran los resultados: el Depto. de Contrataciones Públicas no ha logrado adjudicaciones en 2019 mientras que el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, en cambio, logró 56 adjudicaciones en el mismo período.

Asimismo, con un enfoque cualitativo, se puede afirmar que el apartado más importante es el 9.1.2 “Satisfacción del cliente” y no estaría conforme por ningún área. Los hallazgos de este apartado están vinculados a dos procesos clave: la planificación y la comunicación.

Estas causas impactaron también en la potencial no conformidad del apartado 6.3: "Planificación de los cambios". Sobre este apartado, además, deben contemplarse los hallazgos de racionalidad política que permiten ver cierta resistencia en el uso de métodos coercitivos, siendo más pertinentes en cambio, métodos de orientación al resultado basados en la motivación al personal.

Dicho esto, la medición de la línea de base arroja una noción de las capacidades actuales de ambos departamentos y es el principal insumo para elaborar estratégicamente los lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI.

A modo de resumen, la siguiente tabla detalla todos los apartados ISO 9001:2015 que no podrían ser validados para cada área:

Tabla 21. Potenciales no conformidades halladas en la evaluación Estándar: Norma ISO 9001:2015. Herramienta de evaluación: Norma ISO 19011:2018		
Apartados ISO 9001:2015 evaluados	Depto. de Contrataciones Publicas	Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación
4.1 “Comprensión de la organización y su contexto”	-	No conforme
4.2: “Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas”	No conforme	-
6.3: "Planificación de los cambios"	No conforme	No conforme
7.4:” Comunicación”	No conforme	No conforme
8.1 “Planificación y control operacional”	No conforme	-
8.5.1 “Control de la producción y de la provisión del servicio”	No conforme	No conforme
8.5.5 “Actividades posteriores a la entrega”	-	No conforme
8.6 “Liberación de los productos y servicios”	No conforme	No conforme
9.1.2 “Satisfacción del cliente”	No conforme	No conforme
9.3: “Revisión por la dirección”	-	No conforme
10: “Mejora”	-	No conforme

Fuente: Elaboración Propia

3.3 Lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI

El abordaje de las próximas secciones dará cumplimiento al apartado ISO 9001:2015 4.4 “Sistema de Gestión de Calidad y sus procesos” respecto de asignación de responsabilidades y autoridades; riesgos y oportunidades; evaluación de procesos, aplicación de mejoras, recursos necesarios y mediciones e indicadores de desempeño. (ver tabla 7 y 8).

3.3.1 Lineamientos sobre el Sistema Integral de Gestión INTI

La herramienta principal del instituto para coordinar la gestión interna de la calidad es el denominado Sistema Integral de Gestión INTI, en adelante SIG INTI, administrado por la Gcia. Operativa de Metrología y Calidad.

Como marco de referencia toma a las normas de la calidad, tanto a nivel ISO como sus equivalentes en IRAM. Se destacan principalmente la norma ISO 17025:2017 específica para actividades de laboratorio y la ISO 9001:2015 de aplicación para este estudio.

El sistema documental del SIG INTI está normado por la descripción de proceso 01 (DP01), titulada “Control de documentos y registros”. Así, todo registro o documento (interno o externo) que pretenda incorporarse al SIG INTI deberá cumplimentarla.

La DP01 se plantea dos objetivos principales: 1) elaborar, actualizar, distribuir, controlar y archivar los documentos del SIG INTI, asegurando que todas las funciones intervinientes conozcan la documentación aplicable y previniendo el uso de información obsoleta; 2) asegurar el control y mantenimiento de los registros del SIG-INTI.

Como metodología para el presente trabajo, en la siguiente tabla se hará una armonización de las capacidades documentales ya existentes del SIG-INTI con las necesidades propias de la norma ISO 9001:2015:

Según la DP01 los documentos que constituyen el SIG – INTI son: 1) manual del sistema integral de gestión (MG); 2) criterios generales; 3) descripciones de proceso (DP); 4) instrucciones de proceso (IP); 5) formularios (FR); 6) documentos externos.

Sobre el manual del sistema integral de gestión aclara que su función es definir “el objetivo, el alcance y las particularidades del sistema implementado, así como su interrelación con las unidades operativas incorporadas al mismo”.

Los criterios generales son “políticas y criterios que deben ser considerados y respetados por todas las unidades operativas del SIG-INTI”. Un ejemplo de esto es el “Compromiso INTI con la calidad en la gestión”, documento mediante el cual la presidencia de INTI comunica la política institucional para los servicios industriales, las actividades de metrología, innovación y la asistencia regional (INTI, 1, 2020).

Continuando con la DP01, las descripciones de proceso son documentos que contienen información de las tareas que realizan las distintas áreas identificando: objetivo, alcance, responsable, secuencia operativa, definiciones y abreviaturas, referencias, indicadores, etc. Las instrucciones de proceso, en cambio, son documentos que “describen con mayor detalle la secuencia operativa”.

Los formularios son modelos de plantillas que contienen información básica requerida por los distintos procesos. y que, al agruparlos, se sistematizan los registros necesarios.

Por último, los documentos externos son toda otra fuente documentada que no sea emanada por el marco del SIG INTI pero que deben tenerse en cuenta para la puesta en práctica de las actividades desarrolladas.

3.3.1.1 Armonización de la norma ISO 9001:2015 con el SIG-INTI

Como metodología para el presente trabajo, se hará una armonización de las capacidades ya existentes en el SIG-INTI con las necesidades propias de la norma ISO 9001:2015 y que son de aplicación para este estudio, considerando a las descripciones de proceso (DP) e instrucciones de proceso (IP) como fuentes para implementar procesos y

a los formularios (FR) como soporte documental para implementar el sistema. La siguiente tabla resume el análisis:

Tabla 22. Armonización de la norma ISO 9001:2015 con el SIG INTI	
Apartado ISO 9001:2015	Documentos armonizables del SIG INTI
4.1 “Comprensión de la organización y su contexto”	IP15 (FR01)
4.2: “Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas”	IP15 (FR02)
4.4: “Sistema de Gestión de la calidad y sus procesos”;	DP03 (FR01), DP09 (FR01) e IP16 (FR01 y FR02)
5.1 “Liderazgo y compromiso”	Compromiso INTI con la calidad en la gestión
5.2: “Política”	Compromiso INTI con la calidad en la gestión
6.1: “Acciones para abordar riesgos y oportunidades”	IP16 (FR01 y FR02)
6.2: “Objetivos de la Calidad y planificación para lograrlos”;	DP05 (FR05)
8.1: “Planificación y control operacional”	IP02 (FR05)
8.3: “Diseño y desarrollo de los productos y servicios”;	IP02 (FR03)
8.5.6 “Control de los cambios”	IP02 (FR05)
9.1.2 “Satisfacción del cliente”	IP03 (FR01)
9.2:” Auditoría Interna”	DP04 (FR02 y FR04)
9.3: “Revisión por la dirección”	DP05 (FR01, FR02, FR03 y FR04)
10: “Mejora”.	DP09 (FR01)

Fuente: Elaboración propia en base a SIG INTI y norma ISO 9001:2015

La tabla permite ver con facilidad la documentación interna que posee el SIG-INTI actualmente, lo que significa que su implementación no requiere mayor análisis salvo su mero cumplimiento.

3.3.2 Lineamientos sobre las fuentes externas al SIG-INTI

Falta analizar entonces las fuentes externas que permitirán sustentar los restantes apartados. En este sentido, vale comenzar recordando que en la sección 2.4.3.3 se realizó la armonización de las operaciones. A los fines de este análisis deberá tomarse a los requisitos legales y reglamentarios analizados en dicha sección como fuente externa válida.

En el apartado 5.3:” Roles, responsabilidad y autoridades”, deberá elaborarse una declaración de los líderes de cada área, adecuada a la política y los objetivos de la calidad; la estructura del INTI (Resol 33/19 CD) y la base múltiple de la Gerencia Operativa de Recursos Humanos. Sobre los apartados 7.1.2: “Personas” y 7.2 “Competencia” deberá

tomarse como fuente a la base múltiple, elaborada por la Gerencia Operativa de Recursos Humanos, así como también el PIC (Plan Institucional de Capacitación). Las necesidades de capacitación serán ampliadas la sección 3.3.6.2.2.

El apartado 7.1.3: “Infraestructura” debe armonizarse con la base de datos de Bienes Muebles e Inmuebles del Depto. de Patrimonio y Suministros.

Para armonizar el apartado 7.1.4:” Ambiente para la operación de procesos” deberá solicitarse informes periódicos al Depto. de Seguridad e Higiene.

Los apartados 7.1.5:” Recursos de seguimiento y medición”, 8.5.2: “Identificación y trazabilidad” y 9.1.3: “Análisis y evaluación” , se armonizan con el decreto 561/2016 que determina la obligatoriedad de uso del GDE en la administración pública y el Manual de Usuario Gestión de Documentación Electrónica – GDE.

El apartado 7.1.6: “Conocimientos de la organización”, en el caso bajo estudio y tal como se previó en la sección 2.7.3.3, debe armonizarse con el ReCAN y RACI, considerándose a la normalización como fuente externa del conocimiento.

En el apartado 7.3: “Toma de Conciencia” deberá adjuntarse el PIC aplicado al personal de las áreas, incluyendo en el programa de estudio, cursos de gestión de la calidad conforme la norma ISO 9001:2015, cursos de actualización ofrecidos por la ONC y/o el INAP. Las necesidades de capacitación serán ampliadas la sección 3.3.6.2.2.

Por último, el apartado 8.5.4 “Preservación” no es de aplicación por la naturaleza de los servicios que se prestan en el Depto. de Contrataciones Públicas y el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación.

3.3.3 Lineamientos en actividades inherentes a un sistema de gestión de la calidad

Luego de realizado el proceso de armonización de los requerimientos de la norma ISO 9001:2015 con las capacidades existentes en el SIG-INTI. A continuación, se hará un breve detalle de los apartados que no pudieron ser armonizados y precisan un desarrollo. Se analizarán primero las actividades inherentes a un sistema de gestión de la calidad que fueron exceptuadas de la evaluación del capítulo 2. Con este enfoque, vale destacar que pudieron armonizarse todas las actividades inherentes a un sistema de gestión de la calidad con el SIG-INTI (tabla 20), con excepción del apartado 4.3 “Determinación del alcance del sistema de gestión de la calidad”, razón por la cual se hará un breve desarrollo de los lineamientos necesarios para implementarlo.

El apartado requiere de la identificación de los procesos centrales del objeto de estudio, así como las partes interesadas sobre ellos. Para eso la organización debe basarse en la información resultante de las actividades de los apartados 4.1: "Comprensión de la

organización y su contexto" y 4.2:" Comprensión de las necesidades y expectativas de partes interesadas". En este sentido se recuerda que, en las entrevistas a clientes internos, se hizo hincapié en que no se considera suficiente que los departamentos de contrataciones se concentren en las tareas operativas que refieren a la contratación en sí, esto abarca desde la recepción del pedido de suministros hasta la notificación de la orden de compra. Sino que, además, se espera un mayor alcance actuando como asesor/estratega, recibiendo todas las consultas y realizando seguimiento de cada expediente pese a que la contratación atravesase diversas áreas del instituto.

Previo a la definición de las partes interesadas, entonces, es necesario determinar los procesos que forman parte del sistema de gestión de calidad de los departamentos de contrataciones: 1) Contrataciones de bienes o servicios; 2) Operatoria del FRI, 3) Seguimiento del estado de todos los expedientes de contratación, incluso los derivados a otras áreas.

En este sentido, es fácil de identificar a los clientes internos para los 3 procesos: todas las unidades del INTI que requieran la contratación de un bien o servicio.

En cambio, para definir a los proveedores internos, es preciso analizar cada proceso. En las contrataciones de bienes o servicios los proveedores internos serán: la Subg. Op. de Planificación Operativa, el Depto. de Presupuesto; el Departamento de Dictámenes de Compras, Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras (bajo dependencia de la Gcia. Op. de Asuntos Legales), la Dirección Administrativa y el Consejo Directivo. En la operatoria del FRI, el único proveedor interno será la Gcia. Op. de Adm. y Finanzas como autoridad competente. Para el seguimiento del estado de todos los expedientes de contratación, los proveedores internos serán los mismos del proceso de contrataciones de bienes o servicios, agregándose además los siguientes: Depto. de Contabilidad Pública, Depto. de Contabilidad Centros, Depto. de Tesorería y los integrantes de la Comisión de Recepción.

Por supuesto, en todos los casos, los proveedores externos serán las organizaciones que entreguen los bienes o servicios contratados.

Finalmente, la norma ISO 9001:2015 exige identificar aquellos apartados que no sean de aplicación, dada la naturaleza de las actividades. Tal es la situación del apartado "8.5.4 "Preservación" que quedará fuera del alcance del sistema de gestión de calidad.

3.3.4 Lineamientos para implementar oportunidades de mejora

Del análisis de los marcos normativos en el capítulo 1, se detectaron tres oportunidades de mejora: 1) Incorporar la obligatoriedad del Plan Anual de

Contrataciones al RACI; 2) Incorporar el artículo 23 bis del ReCAN al RACI y 3) Elaborar un proyecto de reglamento interno del FRI para compras de Administración Pública Nacional, designando funciones operativas al Depto. de Contrataciones Públicas.

Del trabajo de evaluación de las contrataciones en el INTI tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar y la norma ISO 19011:2018, surge además una oportunidad de mejora en el apartado 7.5 “Información Documentada”. El formulario de pedido de suministro debería incluir campos para: 1) formular observaciones sobre confidencialidad y contingencias; 2) exponer plazo máximo aceptado (a llenar por el cliente); 3) exponer indicadores que midan el plazo promedio de contratación y tasa de procedimientos fallidos (a llenar por el departamento de contrataciones correspondiente) . Esa nueva información permitiría evitar falsas expectativas, aportando eficacia y documentación a los apartados 8.2.1 “Comunicación con el cliente”, 8.2.2 “Determinación de los requisitos relacionados con los productos y servicios” y 8.2.3 “Revisión de los requisitos relacionados con los productos y servicios”.

Entre las contingencias posibles a informarse, debe considerarse el riesgo de caída de órdenes de trabajo por el eventual fracaso de la contratación.

3.3.5 Lineamientos en apartados con potenciales no conformidades menores.

En esta sección se hará un breve resumen de los apartados que requieren de desarrollos menores para la implementación de la norma ISO 9001:2015.

Para la potencial conformidad del apartado 4.1 “Comprensión de la organización y su contexto” respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, se recomienda implementar la IP15 "Determinación del contexto y de las partes interesadas" considerando los hallazgos observados. La misma recomendación se hace para conformar el apartado 4.2: “Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas”, respecto del Depto. de Contrataciones Públicas.

Para la potencial conformidad del apartado 8.5.1 “Control de la producción y de la provisión del servicio”, se recomienda para ambos departamentos implementar un control informático a través de herramientas de inteligencia negocio (entorno Tableau en GDE) para monitorear el indicador "Fecha Notificación O/C - Fecha Adjudicación < 10".

Para la potencial conformidad del apartado 8.5.5 “Actividades posteriores a la entrega”, respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, se recomienda implementar control informático a través de herramientas de inteligencia

negocio (entorno Tableau en GDE) para establecer alarmas de revisión de vicios redhibitorios previo a los 3 meses de recepción.

Para la potencial conformidad del apartado 8.6 “Liberación de los productos y servicios”, se recomienda para ambos departamentos implementar la Comisión de Recepción según Art. 59 RACI y/o el Art. 85 ReCAN. Se recomienda además que dicha comisión esté conformada por 3 integrantes: 1) Representante de Unidad Requirente, 2) Representante de Administración de Bienes y Servicios, 3) Representante de Compras y Contrataciones.

A fin de garantizar independencia sobre el proceso de contratación y capacidad de control por oposición, se recomienda que el Representante titular de Compras y Contrataciones sea el Jefe del Depto. de Contrataciones Públicas para el caso de contrataciones a través del RACI y, por el contrario, se designe al Jefe del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación para el caso de contrataciones a través del ReCAN. El representante suplente sería el director técnico inmediato. El criterio de independencia ayudará además a balancear la carga laboral entre el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación y el Depto. de Contrataciones Públicas.

Para la potencial conformidad del apartado 9.3: “Revisión por la dirección”, respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación se recomienda implementar la DP05 "Revisión General por la Dirección" teniendo especial atención en la satisfacción al cliente.

Para la potencial conformidad del apartado 10: “Mejora”, respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, se recomienda implementar la DP09 "Mejora del Sistema Integral de Gestión" teniendo especial atención en la satisfacción al cliente.

3.3.6 Lineamientos para generar capacidades de comunicación efectiva

3.3.6.1 Comunicación efectiva en el proceso de seguimiento de expedientes

En el capítulo 2, ya se estableció que las actividades de comunicación son de índole psíquica y, por lo tanto, pese a que su documentación no es condición excluyente, existen en la organización. Las necesidades de mejora en lo relativo a la información documentada ya fueron abordadas en la sección 3.3.4.

Dado que los procesos de comunicación, en especial los no documentados, son los que han mostrado falencias, en esta sección se hará un desarrollo basado en la comunicación efectiva.

Como ya se dijo anteriormente, el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación y el Depto. de Contrataciones Públicas son receptores de todas las críticas por parte de los clientes internos quienes esperan que estos departamentos actúen como asesores/estrategas durante todo el proceso transversal de contratación. Por tal motivo en la sección 3.3.3, se incluyó dentro del alcance del nuevo sistema de gestión de la calidad propuesto en este trabajo, al proceso de seguimiento del estado de todos los expedientes de contratación, incluso los derivados a otras áreas. Lo característico y novedoso de este nuevo proceso es que está basado en promover la comunicación con las partes interesadas., subsanando las mentadas debilidades que tiene todo proceso de contratación en el INTI por su naturaleza transversal.

Por eso, para el análisis de este proceso se utilizará la teoría de partes interesadas de Mitchell. Este método plantea que toda parte interesada cuenta con tres posibles atributos: legitimidad, poder y urgencia. Así, a partir de la correspondencia o no que tome cada parte interesada sobre estos atributos, pueden identificarse las siguientes combinaciones posibles que permiten establecer una tipología de las partes interesadas: 1) Adormecidas, con poder, sin legitimidad ni urgencia; 2) Discrecionales, con legitimidad, sin poder ni urgencia; 3) Exigentes, con urgencia, sin poder ni legitimidad; 4) Dominantes, con poder y legitimidad; 5) Peligrosas, con poder y urgencia; 6) Dependientes, con legitimidad y urgencia; 7) Definitivas, con poder, legitimidad y urgencia (como se cita en Gutiérrez Pequeño, 2011, 99).

Aplicando esta teoría a las contrataciones del INTI podemos identificar las siguientes partes interesadas: 1) clientes internos, 2) proveedores internos, 3) autoridades competentes, 4) proveedores externos.

Todas las partes interesadas cuentan con legitimidad que surge de la aplicación de los distintos requisitos legales y reglamentarios (ReCAN, RACI, pedido de suministros, estructura de INTI, etc.)

Sobre el poder, los clientes internos cuentan principalmente con las encuestas de satisfacción al cliente. La influencia variará según la cantidad de pedido de suministros que haya realizado el área y el riesgo de caída de órdenes de trabajo que esté asociado a cada contratación.

La estructura de INTI designa las funciones de cada área lo que les brinda a los proveedores internos un poder medio y a las autoridades competentes un poder alto. Respecto de los proveedores externos se identifican distintas situaciones: 1) adjudicaciones simples por exclusividad o especialidad (poder alto por capacidad

monopólica), 2) licitaciones (poder medio para todos los oferentes que cuentan con derecho a presentar recursos), 3) demás contrataciones (poder bajo).

Sobre la urgencia, en el caso de los clientes internos dependerá de la eficacia de la planificación y ejecución. Sobre los proveedores internos y las autoridades competentes, la urgencia dependerá de si la contratación es prioritaria para los intereses de la gestión. Por último, la urgencia en los proveedores externos se configurará cuando se trate de proveedores regulares, con una cuenta corriente pendiente. Este caso es un problema bastante común y fue expuesto por los clientes internos entrevistados. Requiere de la cancelación de pasivos previos para concretar nuevas contrataciones.

En concordancia con este análisis, no se detectan partes interesadas de tipo adormecidas, exigentes o peligrosas porque todas las partes interesadas identificadas tienen legitimidad. Además, para el caso de proveedores internos y autoridades competentes, no se detectan partes interesadas de tipo discrecionales o dependientes porque tanto los proveedores internos como las autoridades competentes cuentan con poder. Si bien, los sindicatos son partes interesadas dependientes, dada su legitimidad y urgencia, estos no resultan de importancia para las contrataciones del INTI con excepción de los hallazgos de racionalidad política ya mencionados. La siguiente tabla resume los distintos tipos de partes interesadas identificadas en las contrataciones del INTI y el nivel de seguimiento que debería asignarse a cada una:

Tabla 23. Análisis de las partes interesadas en las contrataciones de INTI según Mitchell					
Tipo de parte interesada	Nivel de seguimiento identificado	Cientes internos	Proveedores internos	Autoridades competentes	Proveedores externos
Discrecional	No requiere seguimiento	Cantidad no significativa de pedidos de suministros, riesgo de caída de ot bajo, Planificación y ejecución adecuada	-	-	Compulsas abreviadas, adjudicaciones simples por urgencia o emergencia. Proveedor no regular o regular con cuenta corriente saldada.
Dominante	Requiere seguimiento bajo/medio	Cantidad significativa de pedidos de suministros y/o riesgo significativo de caída de OT; Planificación y ejecución adecuada	Dentro de los límites funcionales que establece la estructura de INTI. Casos no prioritarios para la gestión	Dentro de los límites funcionales amplios que establece la estructura de INTI. Casos no prioritarios para la gestión	Licitaciones y adjudicaciones simples por exclusividad o especialidad. Proveedor no regular o regular con cuenta corriente saldada.
Dependiente	Requiere seguimiento bajo/medio	Cantidad no significativa de pedidos de suministros, riesgo de caída de ot bajo, Planificación y ejecución deficiente	-	-	Proveedor regular con cuenta corriente atrasada. Compulsas abreviadas, adjudicaciones simples por urgencia o emergencia
Definitivo	Requiere seguimiento alto	Cantidad significativa de pedidos de suministros y/o riesgo significativo de caída de OT; Planificación y ejecución deficiente	Dentro de los límites funcionales que establece la estructura de INTI. Casos prioritarios para la gestión	Dentro de los límites funcionales amplios que establece la estructura de INTI. Casos prioritarios para la gestión	Licitaciones y adjudicaciones simples por exclusividad o especialidad. Proveedor regular con cuenta corriente atrasada

Fuente: Elaboración propia en base a teoría de partes interesadas de Mitchell.

3.3.6.2 Desarrollando capacidades de comunicación efectiva en el personal

Cumplido el análisis del nuevo proceso de seguimiento de expedientes, se proseguirá a desarrollar el segundo aporte para mejorar la eficacia de los procesos de comunicación en las contrataciones del INTI: la definición del nuevo perfil de los jefes y empleados.

Las competencias duras son las definidas en la sección 2.7.3.3 que fueron conformes de acuerdo con la evaluación. El problema está en el desarrollo de las competencias blandas. Para ello se utilizó la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales para el Sector Público de Iacoviello y Pulido como estándar, comparándola con los problemas identificados, determinando las necesidades de capacitación y las herramientas de motivación al personal disponibles, se consideraron las necesidades de desarrollo en materia de planificación, comunicación y gestión de calidad. Los nuevos perfiles diseñados y los planes de capacitación deberán ser considerados en futuras auditorias.

La guía separa las competencias profesionales (empleados) de las directivas (jefes). Las necesidades de capacitación a empleados que surgen del análisis son las siguientes: comunicación efectiva, programación del trabajo, respuesta a requerimientos, uso de tecnologías de la información y la comunicación; creatividad, gestión de procedimientos de calidad, instrumentación de decisiones, manejo emocional. (Iacoviello y Pulido, 2016, 38). Las necesidades de capacitación a jefes son las siguientes: gestión del desarrollo de las personas, gestión de la calidad, manejo de recursos, planificación, relación con directivos, resolución de problemas, tomas de decisiones, comunicación interpersonal, negociación, administración de políticas, construcción de redes, gestión del cambio, innovación, proactividad, trabajo bajo presión y visión estratégica (Iacoviello y Pulido, 2016, 34).

Existen diversas maneras de abordar la capacitación desde la realización de una serie de cursos/talleres, hasta tecnicaturas y carreras de grado. En cualquier caso, el programa de capacitación debería contemplar un ciclo de 3 años en promedio.

Sobre el nuevo proceso de seguimiento del estado de todos los expedientes de contratación, incluso los derivados a otras áreas; hace falta definir las competencias duras del/ de los empleados a incorporar. Se proponen dos alternativas: 1) abogado especialista en derecho administrativo (o carreras afines), con posgrado en vinculación tecnológica o 2) ingeniero industrial (o carreras afines) con posgrado en negociación y resolución de conflictos.

3.3.6.3 Recursos para motivar al personal durante el proyecto de implementación

En la opinión de la evaluación se recomendó implementar la ISO 9001:2015, basándose en la motivación al personal y no en la coacción. La tabla siguiente resume los principales recursos de motivación existentes en el convenio colectivo de INTI:

Tabla 24. Recursos de motivación al personal para implementar la norma ISO 9001:2015		
Recursos del Convenio Colectivo	Tipo de motivación	Beneficios sobre la implementación de la norma ISO 9001:2015
Art 20. Grado	Incremento salarial por obtener calificaciones intermedias en tres evaluaciones de desempeño	Orientación a resultados
Art 23. Tramo	Incremento salarial por antigüedad y demostración de capacidades blandas	Desarrollo de competencias blandas
Art 10. Nivel	Incremento salarial por titulación (primario, secundario y profesional) con idoneidad en el puesto	Desarrollo de competencias duras idóneas
Art. 75 Función específica	Incremento salarial por necesidades de servicio, con un porcentaje y plazo determinado.	Iniciativa en la participación de proyectos críticos
Art 80. Bonificación por desempeño destacado	Pago único por obtener máxima calificación en evaluaciones de desempeño	Orientación a resultados

Fuente: Elaboración propia en base a convenio colectivo INTI

También debe considerarse a las horas extraordinarias como un paliativo legal por el exceso de carga de trabajo que generará la implementación de la norma ISO 9001:2015.

En relación, con los estímulos para la capacitación, el PIC contempla una oferta interna de cursos que pueden cursarse en la misma sede del INTI y una oferta externa (por ejemplo, cursos del INAP y la ONC). Estos cursos suelen ser gratuitos y en horario laboral. Incluso, en el caso de la oferta externa, se pueden otorgar viáticos que cubran gastos de refrigerio, hotelería y traslado. Además, existe un presupuesto para becas de capacitaciones externas aranceladas (cursos, congresos, tecnicaturas, posgrados, etc.).

3.3.7 Lineamientos para generar capacidades de planificación

3.3.7.1 La planificación transversal en las contrataciones del INTI

Las tareas de planificación en el INTI tienen un entramado transversal en distintas áreas de INTI, impactando finalmente en las contrataciones. La siguiente tabla resume los distintos tipos de planes que existen en el instituto y permite identificar también la cadena de valor.

Tabla 25. Planificación transversal en las contrataciones del INTI					
	PDT		Presupuesto	PAC	
	POA	PD		RACI	ReCAN
Objetivo	Mantener las capacidades actuales de cada laboratorio	Desarrollar nuevas capacidades de laboratorio.	Asignar las fuentes de financiamiento disponibles; en caso de ser inexistentes instruir a la unidad requirente la formulación de un aporte especial	No está documentado	Generar publicidad de las compras
Outputs	Clasificación única	Apertura por tipo de PD (desarrollo e innovación, competitivo, planes internacionales y Puesta a punto) o por tipo de demanda (autogenerado, interna, externa)	Apertura según codificación de proyectos de inversión según BAPIN		Apertura por proyectos, montos de contratación estimados, procedimiento de selección, rubro, clase, cantidad
	Distingue entre inversiones y gastos por mantenimiento, con detalle según manual de clasificaciones presupuestarias	Distingue entre inversiones y gastos por mantenimiento, con detalle según manual de clasificaciones presupuestarias	Revisa información presupuestaria de PDT's		
	Vincula Contrataciones a realizar con niveles de facturación y de órdenes de trabajo esperados	Vincula Contrataciones a realizar con niveles de facturación y de órdenes de trabajo esperados	Asignación por fuentes: Sistema Centros de Investigación, Presupuesto Nacional		
	Especificaciones de compra	Especificaciones de compra		-	
	Programación mensual y anual	Programación mensual y anual	Información trimestral, anual y plurianual	-	Programación anual
	Ubicación geográfica	Ubicación geográfica	Ubicación geográfica	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a RACI, ReCAN, Instructivo Plan de Trabajo y Presupuesto 2020; Manual para la formulación presupuestaria (ONP): Material de Apoyo - Plan Anual de Contrataciones (COMPR.AR ONC)

El problema de la planificación transversal, al igual que en el caso del seguimiento de expedientes, es que toda la cadena de valor requiere trabajar de manera conjunta.

Los clientes internos señalan con claridad que hay deficiencias importantes en el proceso presupuestario, generando situaciones de falta de fondos en las que INTI no puede honrar las obligaciones que suscribe. Esto se ha verificado también en la revisión de información documentada. La causa de estos problemas es que todos los expedientes son afectados presupuestariamente, pero no hay una asignación previa.

A diferencia del seguimiento, la expectativa de los clientes internos sobre la planificación es que el Depto. de Presupuesto cumpla con sus responsabilidades. Aquí, el problema es otro, no se trata de la expectativa de un rol de asesor/estratega por parte del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación y del Depto. de Contrataciones Públicas, sino de desarrollar una planificación efectiva anticipando las debilidades heredadas de la cadena de valor. La solución propuesta es usar información histórica y operativa. Si el Depto. de Presupuesto no rechaza asignaciones por falta de fondos, los departamentos de contrataciones pueden igual rechazar por falta de recursos operativos o solicitar recursos extraordinarios.

3.3.7.2 Estrategia basada en administrar las expectativas de acuerdo con la disponibilidad de los recursos.

Ya planteada la estrategia de utilizar información operativa para planificar las contrataciones, vale incorporar el concepto de compra agrupada, esto es unificar muchos Planes de Trabajo – PDT de acuerdo con necesidades conjuntas de los distintos centros de investigación. Esto genera eficiencia y eficacia, reduciendo los tiempos y los costos unitarios, pero también transparencia porque evita el desdoblamiento. La siguiente tabla compara los niveles de contratación en compras agrupadas y no agrupadas.

Tabla 26. Indicadores operativos de compras agrupadas y no agrupadas			
Tipo de procedimiento	Promedio de Procedimientos Adjudicados por año	Promedio de Procedimientos de Compra Agrupada por año	Promedio de Procedimientos de Compra no Agrupada por año
Licitaciones	9	6	3
Compulsas abreviadas	13	10	3
Adjudicaciones simples	12	0	12

Fuente: Elaboración propia en base a nivel de adjudicaciones en el período 2015-2020

Puede verse entonces que en las licitaciones y compulsas abreviadas hay un gran nivel de compras agrupadas mientras que en las adjudicaciones simples priman las compras no agrupadas.

Las capacidades de compras no agrupadas son importantes también porque arrojan el marco de especialidad que requiere cada centro de investigación. El problema es que los PDT son muchos, la demanda de contrataciones que suscriben es significativa y excede las capacidades operativas descriptas en la tabla. Esto obliga entonces a un sistema de priorización, administrando con empatía y liderazgo las expectativas de los clientes internos.

La priorización es importante porque permite a los departamentos de contrataciones establecer un plan de compras y comprometerse con los resultados esperados, pudiendo por supuesto modificarlo, a partir de revisiones periódicas. Para satisfacer la demanda entera, habrá que estimar los recursos extraordinarios requeridos.

En cuanto al tipo de bienes y servicios que se contratan en los distintos procedimientos existentes, vale aclarar que prima a nivel general la inversión en equipamiento de laboratorio. Sin embargo, en las licitaciones se destacan también las obras edilicias y, en las adjudicaciones simples, gastos de mantenimiento y abastecimiento de insumos.

Por último, en el período estudiado se arroja un promedio de una contratación por adjudicación simple tramitada a través del COMPR.AR, es decir, el Depto. de Contrataciones Públicas.

A diferencia del seguimiento, la expectativa de los clientes internos sobre la planificación es que el Depto. de Presupuesto cumpla con sus responsabilidades. Aquí, el problema es otro, no se trata de la expectativa de un rol de asesor/estratega por parte del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación y del Depto. de Contrataciones Públicas, sino de desarrollar una planificación efectiva anticipando las debilidades heredadas de la cadena de valor. La solución propuesta es usar información histórica y operativa. Si el Depto. de Presupuesto no rechaza asignaciones por falta de fondos, los departamentos de contrataciones pueden igual rechazar por falta de recursos operativos o solicitar recursos extraordinarios.

Por eso se plantea una estrategia basada en la disponibilidad de recursos.

CONCLUSIONES

Principales hallazgos del trabajo realizado

La revisión de información documentada de las contrataciones del INTI permitió hallar un alto grado de similitud en los dos regímenes aplicables más importantes (ReCAN y RACI), desde los cuales se pudo garantizar un enfoque comparado a lo largo de todo el trabajo de tesis.

Se identificó a la sanción de los actos administrativos como proceso crítico. Teniendo en cuenta que intervienen muchas áreas del instituto en dicho proceso, se limitó el alcance de la evaluación a los subprocesos de: 1) elaboración de proyectos de actos administrativos y 2) seguimiento de actos administrativos.

Se definió además como áreas de estudio al Depto. de Contrataciones Públicas y al Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación.

Se estableció como principal indicador de riesgo al tipo de procedimiento de compra, distinguiendo entre procedimientos de convocatoria masiva, de riesgo medio/alto; contrataciones directas por compulsa abreviada, de riesgo medio/bajo y contrataciones directas por adjudicación simple, de riesgo medio/alto. Como subindicador de riesgo, se estableció al nivel jerárquico requerido, según las autoridades competentes designadas por los regímenes de contrataciones.

El plan de evaluación de los procesos de contrataciones se basó en las directrices propuestas por la norma ISO 19011:2018, tomando como estándar general de evaluación a la norma ISO 9001:2015.

El enfoque basado en el riesgo, novedad de la norma ISO 19011:2018, habilitó métodos de evaluación más eficientes como el cuestionario de Catano Munoz, el muestreo de expedientes y de clientes internos.

Se pudo también armonizar los estándares de la norma ISO 9001:2015 con los estándares de los requisitos legales y reglamentarios, demostrando que los conflictos tecnocráticos en el seno del INTI, entre los defensores de la calidad y los defensores del cumplimiento de la normativa de contrataciones, no tienen asidero; y que la implementación de la norma ISO 9001:2015 sería una buena forma de subsanarlos.

Ya ejecutada la evaluación, en relación con la revisión de información documentada, para el caso del Depto. de Contrataciones Públicas fue necesario modificar el año de estudio dado que no se registraron adjudicaciones en el año 2019. En el año 2018 se adjudicaron 2 expedientes por el método de adjudicación simple (riesgo medio) y 1 por el método de compulsión abreviada (riesgo bajo). En el año 2017 se adjudicaron 4 expedientes por el método de adjudicación simple (riesgo medio). Dada la escasa cantidad de expedientes, no fue necesario aplicar el método de muestreo, sino que se analizó el 100% de los universos.

Respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, el muestreo se realizó conforme lo planificado

Como parte de las aclaraciones previas al informe de evaluación, resultó necesario distinguir entre hallazgos de racionalidad política y técnica, en los términos de Ozlak. El análisis cruzado del TAT de MC Clelland con las entrevistas grabadas arrojó buenas consistencias en ambas metodologías, permitiendo obtener la siguiente conclusión: en la planificación y ejecución de los procedimientos debe predominar un enfoque técnico, mientras que, en la definición de los estándares, debe considerarse la posible aparición de racionalidad política (apartado 4.1 “Comprensión de la organización y su contexto” de la norma ISO 9001:2015).

Para formular la opinión de la evaluación, se cuantificó la línea de base respecto del nivel de conformidad de la norma ISO 9001:2015, contabilizando todos los apartados de la misma arrojando un total de 38, que incluye apartados conformes, no conformes y exceptuados de

la evaluación. Respecto del Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación se pudieron validar razonablemente 22 apartados del total de 38, computando una línea de base conforme del 57,9%. Para el caso del Depto. de Contrataciones Públicas se pudieron validar 25 apartados del total de 38, computando una línea de base conforme del 65,8%.

Por supuesto la medición de la línea de base tuvo una orientación al cumplimiento y podía ser un dato abstracto si no se consideraban los resultados: el Depto. de Contrataciones Públicas no ha logrado adjudicaciones en 2019 mientras que el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación, en cambio, logró 56 adjudicaciones en el mismo período.

Asimismo, con un enfoque cualitativo, se consideró al apartado 9.1.2 “Satisfacción del cliente” como el más importante; el cual no ha sido conforme por ningún área. Los hallazgos de este apartado están vinculados a dos procesos clave: la planificación y la comunicación.

Estas causas impactaron también en la no conformidad del apartado 6.3: "Planificación de los cambios". Sobre este apartado, además, se contemplaron los hallazgos de racionalidad política que permitieron ver cierta resistencia en el uso de métodos coercitivos, siendo más pertinentes en cambio, métodos de orientación al resultado basados en la motivación al personal.

Dicho esto, la medición de la línea de base arrojó una noción de las capacidades actuales de ambos departamentos y fue el principal insumo para elaborar estratégicamente los lineamientos para implementar la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI.

La experiencia institucional en gestión de la calidad en otras áreas y la existencia del SIG INTI facilitaron la elaboración de propuestas de implementación. Se hizo una armonización de las capacidades ya existentes en el SIG INTI con las necesidades propias de la norma ISO 9001:2015 y que fueron de aplicación para este estudio, considerando a las descripciones de proceso (DP) e instrucciones de proceso (IP) como fuentes para implementar procesos y, a los formularios (FR) como fuente para implementar el sistema documental.

Como fuentes externas al SIG INTI, se tomó al PIC (Plan Institucional de Capacitación), la base de datos de Bienes Muebles e Inmuebles y la solicitud de informes periódicos al Depto. de Seguridad e Higiene.

En este sentido también pudieron armonizarse todas las actividades inherentes a un sistema de gestión de la calidad con el SIG INTI (tabla 20), con excepción del apartado 4.3 “Determinación del alcance del sistema de gestión de la calidad”, razón por la cual se definieron específicamente los clientes y proveedores correspondientes a los procesos estudiados. Se concluyó además que el apartado “8.5.4 "Preservación" no es de aplicación dada la naturaleza las actividades y por lo tanto no debiera contemplarse en el nuevo sistema de gestión de calidad propuesto.

Respecto de las oportunidades de mejora detectadas a lo largo de todo el estudio, puede concluirse lo siguiente. en el capítulo 1, surgieron tres: 1) Incorporar la obligatoriedad del Plan Anual de Contrataciones al RACI; 2) Incorporar el artículo 23 bis del ReCAN al RACI y 3) Elaborar un proyecto de reglamento interno del FRI para compras de Administración Pública Nacional, designando funciones operativas al Depto. de Contrataciones Públicas.

Del trabajo de evaluación de las contrataciones en el INTI tomando la norma ISO 9001:2015 como estándar y la norma ISO 19011:2018, surgió además una oportunidad de mejora en el apartado 7.5 “Información Documentada”. El formulario de pedido de suministro debería incluir campos para: 1) formular observaciones sobre confidencialidad y contingencias; 2) exponer plazo máximo aceptado (a llenar por el cliente); 3) exponer indicadores que midan el plazo promedio de contratación y tasa de procedimientos fallidos (a llenar por el departamento de contrataciones correspondiente). Esa nueva información permitiría evitar falsas expectativas, aportando eficacia y documentación a los apartados 8.2.1 “Comunicación con el cliente”, 8.2.2 “Determinación de los requisitos relacionados con los productos y servicios” y 8.2.3 “Revisión de los requisitos relacionados con los productos y servicios”.

Entre las contingencias posibles a informarse, debe considerarse el riesgo de caída de órdenes de trabajo por el eventual fracaso de la contratación.

A partir de la determinación de no conformidades menores, se recomendó: 1) implementar la IP15 "Determinación del contexto y de las partes interesadas"; 2) desarrollar un control informático a través de herramientas de inteligencia negocio (entorno Tableau en GDE) para monitorear el indicador "Fecha Notificación O/C - Fecha Adjudicación < 10"; 3) crear la Comisión de Recepción. según art 59 RACI y/o art 85 ReCAN; 4) implementar la DP05 "Revisión General por la Dirección".

Finalmente se seleccionó como no conformidades claves a los procesos de comunicación efectiva y planificación.

Sobre comunicación efectiva, se identificaron las partes interesadas y el nivel de seguimiento que debería darse a cada una considerando las cantidades de pedidos de suministros que generan, el riesgo de caída de OT asociado y las deficiencias organizacionales en la planificación.

Se determinaron también las necesidades de capacitación para empleados y jefes.

Sobre el nuevo proceso de seguimiento del estado de todos los expedientes de contratación, incluso los derivados a otras áreas; se definieron las competencias duras del/ de los empleados a incorporar. Se propuso dos alternativas: 1) abogado especialista en derecho administrativo (o carreras afines), con posgrado en vinculación tecnológica o 2) ingeniero industrial (o carreras afines) con posgrado en negociación y resolución de conflictos.

Respecto de la motivación al personal se propuso basarse en el desarrollo de la carrera laboral a través los incrementos laborales que prevé el convenio colectivo y en la financiación de capacitaciones (desde cursos hasta posgrados).

Finalmente, sobre la planificación, se definió a la transversalidad como su principal debilidad. En la tabla 23 se analizaron las diferencias entre los PDT's, el presupuesto y el PAC, todas herramientas de planificación que no se complementan correctamente.

Los clientes internos señalan con claridad que hay deficiencias importantes en el proceso presupuestario. La solución propuesta para que los PAC's no se vean afectados por los errores de planificación presupuestaria es usar información histórica y operativa.

En este sentido se distinguió a las compras agrupadas de las no agrupadas. Las compras agrupadas generan eficiencia y eficacia, reduciendo los tiempos y costos unitarios, pero también aportan transparencia porque evitan el desdoblamiento.

Las compras no agrupadas son importantes también dado que arrojan el marco de especialidad que requiere cada centro de investigación. El problema es que los PDT's son muchos, la demanda de contrataciones que suscriben es significativa y excede las capacidades operativas que tienen el Depto. de Contrataciones Públicas y el Depto. de Contrataciones de Centros de Investigación. Esto obliga entonces a un sistema de priorización, administrando con empatía y liderazgo las expectativas de los clientes internos.

La priorización es importante porque permite establecer un plan de compras y comprometerse con los resultados esperados, pudiendo por supuesto modificarlo, a partir de revisiones periódicas. Para satisfacer la demanda entera, se propuso estimar los recursos extraordinarios requeridos.

Hacia la implementación de la norma ISO 9001:2015 en las contrataciones del INTI

Ya resumido el trabajo realizado, a continuación, se detalla una serie de etapas a cumplir en el proceso de implementación. Es necesario el desarrollo de un espacio de trabajo, con la participación de representantes de todas las áreas involucradas, destinado a la presentación del proyecto, la difusión de los requisitos a satisfacer y de los criterios a aplicar durante las tareas de implementación.

Se debe identificar los procesos sustantivos a integrar inicialmente dentro del alcance del sistema de gestión de la calidad, determinando sus principales características (entradas, salidas y secuencia de actividades), interrelaciones y responsabilidades asociadas a los mismos.

Hay que recopilar y analizar preliminarmente la documentación actualmente disponible. Asimismo, clasificar en relación con los requisitos normativos en vistas a su posterior incorporación al sistema de gestión de la calidad. De ahí volcar la información para el desarrollo de un mapa de procesos. Posteriormente elaborar una descripción detallada de los procesos y subprocesos considerados dentro del alcance del sistema de gestión de la calidad.

Debe capacitarse y prestarse asistencia al personal para la confección del sistema documental (descripción de procesos, procedimientos, instrucciones de trabajo, formularios, etc.); Mismo así realizar reuniones que promuevan la concientización del nuevo sistema de gestión de calidad.

Es necesario realizar las primeras auditorías internas e implementar las oportunidades de mejora que surjan de ellas, previa revisión de la dirección de las áreas.

Por último, coordinar con la Subgerencia de Informática el desarrollo de herramientas de inteligencia de negocio (entorno Tableau).

Oportunidades para el desarrollo de nuevas investigaciones

Dentro de INTI todas las áreas administrativas podrían implementar la norma ISO 9001:2015, dándole un mayor alcance a este estudio. En especial, el área de Presupuesto, por las críticas recibidas resultaría de interés.

Fuera de INTI, todos los organismos públicos cuentan con un sector de contrataciones por lo que este estudio podría serles útil como insumo.

Con una perspectiva del sistema nacional de calidad, podría continuarse la investigación en los demás organismos que forman parte de él. Estos son: el Instituto Nacional de Epidemiología - INE, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – SENASA, el Instituto Nacional de Vitivinicultura – INV, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA, la Comisión Nacional de Energía Atómica – CNEA, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, el Instituto Nacional del Agua – INA.

BIBLIOGRAFIA

Decreto 1474/94 y su modificatorio 1066/2018

Ley 19511/72; Decreto 788/2003

Decreto 1023/2001

Decreto 1030/2016

Decisión Administrativa N° 344/97 de Jefatura de Gabinete.

Decreto PEN 1344/2007

Decreto ley 17138 de 1957

Decreto 963/18 del PEN

Decreto 561/16 del PEN

Circular de Contaduría de la Nación N° 02/19.

Resolución N° 87/14 de Secretaría de Hacienda

Norma ISO 19011:2018

Norma ISO 9001:2015

Resolución Consejo Directivo INTI 13/2018

Resolución Consejo Directivo INTI 31/2018).

Resolución del Consejo Directivo INTI 16/19

Resolución N° 33/19 del Consejo Directivo INTI

Decisión Administrativa INTI N° 1945/18

Resolución del Consejo Directivo INTI N° 31/18

La Resolución del Consejo Directivo INTI N° 40/19

Guillermo León Catano Muñoz, 2012, “Descripción cualitativa de las necesidades motivacionales”, sin editorial, Colombia-

Oscar Ozlak, 1979. “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, Instituto de Desarrollo Económico Y Social, Buenos Aires

“Reincorporarán a casi 200 empleados que habían participado de los destrozos en el INTI”; Infobae, 2020, Infobae

(Perfil,2020,1).

Perfil, 2020, “Reabren una causa por contratos del INTI macrista”, Perfil
INTI, 2020, “Sistema Integral de Gestión del INTI (SIG-INTI)”, INTI, 2020, Buenos Aires