



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADA DE NORMAS ESTANDARIZADAS DE COMPRAS
PÚBLICAS. ANÁLISIS DEL CASO DEL PROGRAMA MECESUP 2**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

CARLOS ANDRÉS VALENZUELA PALOMINOS

**PROFESOR GUIA:
ELIZABETH GUERRERO CAVIEDES**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
MARÍA ANGÉLICA PAVEZ GARCÍA
JOSÉ INOSTROZA LARA**

**SANTIAGO DE CHILE
2012**

RESUMEN

IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADA DE NORMAS ESTANDARIZADAS DE COMPRAS PÚBLICAS. ANÁLISIS DEL CASO DEL PROGRAMA MECESUP 2

El presente estudio analiza el proceso de implementación y ejecución de procedimientos de adquisiciones con recursos públicos, en el marco del programa Mecesus, de apoyo a las instituciones de educación superior chilenas. Para garantizar su transparencia, este proceso involucra el desarrollo de procedimientos estandarizados, acorde a las normas de una institución internacional de fomento, en este caso el Banco Mundial, en un modelo de ejecución descentralizado. El estudio aborda las diversas dinámicas de relación que se generan entre los distintos actores involucrados a partir del modelo mencionado y que influyen sobre la adecuada implementación de los procedimientos.

Para ello, se considera el análisis de información que caracteriza los resultados de los procedimientos ejecutados y la realización de un diseño retrospectivo de procesos que, a partir de entrevistas semi estructuradas a fuentes pertinentes, permite identificar aquellos ámbitos de dificultad que generan pérdidas de eficiencia al momento de llevar a la práctica las normas mencionadas.

Este estudio analiza cómo un sistema normativo genérico – estandarizado (en este caso focalizado a garantizar la transparencia de procesos de compras públicas), implementado en un esquema particular de operación y en un contexto organizacional determinado, puede afectar la eficiencia de un proceso de gestión. Bajo el supuesto de que se puede optimizar la operación de procesos sin sacrificar los principios de transparencia que deben regir cualquier sistema de compras públicas, se logra identificar nudos críticos que dificultan la gestión y se proponen intervenciones que podrían favorecer la ejecución de los procedimientos a nivel de i. alineamiento entre los distintos actores de los procesos; ii. calidad y oportunidad de la información; iii. sistemas de gestión; y iv. apoyo técnico a los ejecutores.

Como resultado, se concluye que dentro de un marco normativo estandarizado y relativamente rígido en cuanto a la forma en que deben proceder los ejecutantes, hay espacios de optimización de la ejecución de los procesos en base a considerar las diversas relaciones que se establecen entre los participantes, los intereses que movilizan a cada uno de ellos y sus entornos institucionales particulares. En segundo lugar, al optar por un modelo descentralizado de ejecución, en el cual el mandante de la política delega parte de la operación de los programas, necesariamente se irán incorporando nuevas y diversas motivaciones, capacidades y condiciones en la medida que los “agentes ejecutores” se ubican en posiciones distantes del proceso respecto del “principal”. Por ello, se deben reforzar los instrumentos de alineación e información para estos “agentes” actúen acorde a lo que espera al mandante inicial. Finalmente, como apoyo a lo anterior, los sistemas tecnológicos de información y apoyo a la gestión, actualmente disponibles, aparecen como herramientas fundamentales para llevar a la práctica exitosamente procesos como los analizados que incluyen una importante atomización de los participantes de procesos que deben articularse en torno a un marco normativo común.

Gracias por la paciencia
Gracias por la espera

INDICE

1	Marco de Antecedentes	6
	1.1 Compras públicas y transparencia	6
	1.2 Gestión de operaciones en las compras públicas	7
	1.3 El programa Mecesus y la normativa de compras	10
2	Marco de Estudio	13
	2.1 Objetivos del Estudio	13
	2.2 Marco Metodológico	13
3	Estudio de Caso: Implementación de los Procedimientos de Adquisiciones	15
	3.1 Diseño de la Operación de los Procedimientos	15
	a. Organización de la gestión del programa Mecesus	
	b. Esquema de operación de los procesos de adquisiciones	
	c. Asignación de contratos en Programa Mecesus	
	3.2 Diseño Retrospectivo de la Ejecución y Análisis de Organización y Procesos	23
	a. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas	
	b. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos	
	c. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones	
	3.3 Ámbitos de Dificultad y Propuestas para Implementación de Mejoras	40
4	Conclusiones	45
5	Referencias Bibliográficas	49
6	Anexos	51

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Flujo general de participación en procesos adquisiciones.....	16
Figura 2. Etapas de un proceso de adquisiciones.....	17
Figura 3. Ciclo Básico de Presentación - Aprobación para una Adquisición.....	18
Figura 4. Esquema Extendido de Licitación Pública Nacional.....	19
Figura 5. Detalle del proceso de presentación - aprobación del "Informe de Especificaciones Técnicas".....	20
Figura 6. Diseño General de Operación en Proyectos Mecesus.....	23
Figura 7. Diseño de Operación en Proyectos Mecesus.....	24
Figura 8. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas; a.i Confección de Bases y Convocatoria".....	25
Figura 9. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas; a.ii Preparación de Proyectos".....	26
Figura 10. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas; a.iii Evaluación y Selección de Proyectos".....	27
Figura 11. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos; b.1 Reformulación de Proyectos".....	28
Figura 12. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos; b.2 Formalización de condiciones de ejecución".....	29
Figura 13. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos; b.3 Operacionalización de Plan de Trabajo".....	30
Figura 14. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; c.i Preparación de las actividades".....	32
Figura 15. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos".....	33
Figura 16. Detalle Subámbitos en etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos".....	34
Figura 17. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.1. Preparación de bases".....	35
Figura 18. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.2 Publicación o invitación a presentar ofertas".....	36
Figura 19. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.3 Preparación y presentación de propuestas".....	37
Figura 20. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.4 Evaluación y adjudicación de las propuestas".....	38
Figura 21. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa "C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; ciii. Ejecución de actividades contratadas".....	39
Figura 22. Intereses de los participantes en los procesos de adquisiciones.....	41
Figura 23. Participación relativa de intereses en procesos de adquisiciones.....	42

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipo de Procedimiento según monto estimado de contrato.....	19
---	----

1. Marco de Antecedentes

En la presente sección se presentan los antecedentes generales del Estudio de Caso, relevando la importancia de la transparencia en la adjudicación de contratos públicos, discutiendo la injerencia que tiene la forma en que estos procesos se llevan a cabo en el resultado final, y presentando el caso en análisis.

1.1 Compras Públicas y Transparencia

La transparencia es sin duda uno de los pilares sobre los cuales se sustenta el desarrollo de los países pues permite al público estar informado respecto del marco de acción de las decisiones administrativas y transacciones de negocios realizadas por los agentes estatales, no sólo en cuanto a los hechos y cifras, sino también los mecanismos y procesos utilizados. Esto permite que los funcionarios, administradores y gerentes públicos, actúen de forma visible, predecible y comprensible, generando un marco de confianza en las relaciones de todo tipo – sociales, políticas, comerciales - que movilizan a las personas e instituciones. Tal hecho es reconocido explícitamente en acuerdos internacionales suscritos universalmente como la Convención Interamericana contra la Corrupción o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En efecto, salvo excepciones, sistemáticamente aquellos países con mayores índices de transparencia, en correlato con menores índices de corrupción, son aquellos con mayores índices de desarrollo (Mauro, 1995). Es así que la realización de las compras públicas en un marco abierto de cara a la población y sus sistemas de control, resulta fundamental en diversos aspectos.

En primer lugar, en el ámbito de la provisión de bienes y servicios al Estado, el uso de procedimientos públicos y transparentes en las adquisiciones que se realizan con fondos estatales busca evitar hechos de corrupción que signifique que parte de estos recursos se desvíen desde aquello a lo que está destinado, hacia el enriquecimiento de algún agente público o privado. Considerando que los estados asignan alrededor del 70% de su presupuestos a través de algún tipo de contrato externo (Transparency International, 2006), velar porque éstos fondos sean utilizados efectivamente en aquellas actividades de servicio público a la cual han sido asignados resulta de vital importancia.

En segundo lugar la asignación de los contratos estatales mediante concursos abiertos, supone su asignación económicamente eficiente y por tanto también el uso los recursos asociados a ellos. En términos del mercado, estos procedimientos buscan proveer información perfecta e igualdad de condiciones de negociación para comprador y vendedor de forma que el resultado final sea reflejo de un mercado en acción (Banco Mundial, 2004; OECD, 2007).

Finalmente, desde la lógica política, el correcto uso de los recursos fiscales invertidos en cualquier programa público es del mayor interés de los ejecutivos a cargo de éstos. En efecto, más allá de la satisfacción de su ética profesional y personal de realizar una gestión correcta de los fondos bajo su tutela, ningún gerente público querrá *ex – profeso* recibir cuestionamientos asociados a la corrupción, sea del organismo auditor de las cuentas públicas como del medio social.

En el contexto descrito anteriormente, las instituciones administradoras de fondos públicos implementan diversas modalidades para adjudicar sus contratos de bienes y servicios, sean estos mediante procedimientos particulares diseñados localmente por la entidad compradora o bien a

través de sistemas nacionales de compras públicas presentes en diversos países. En ambos modelos estas instituciones deben ejecutar sus procesos de contratación siguiendo un protocolo que debiera cumplir estándares mínimos en cuanto al método utilizado, acceso a la información del proceso, objetividad de la evaluación y control de la ejecución de los contratos, tal como proponen diversas entidades como Transparencia Internacional (Transparency International, 2005), la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995) o la OECD (OECD, 2006). En dichas propuestas, uno de los factores clave es la rigurosidad del proceso, seguida mediante el control administrativo externo a la unidad ejecutora, acorde a la normativa propia del aparato estatal, como es en el caso de Chile la Contraloría General de la República, o de entidades externas de financiamiento.

1.2 Gestión de operaciones en las compras públicas

Un caso particular de aplicación de normativas de adquisiciones se produce en aquellos programas públicos que se implementan bajo un modelo descentralizado de ejecución de las acciones tendientes al logro de los objetivos de política. Esto es, que el Estado transfiere sus recursos a terceras instituciones o personas que pueden ser, por una parte beneficiarias de los programas y por otra co – responsables de la implementación de las actividades y el logro de sus objetivos. Tal es el caso del programa analizado en este estudio. En ese marco, el modelo de realización de las contrataciones resulta de relevancia por cuanto se incorporan nuevos participantes en los procesos y la fluidez de gestión incidirá necesariamente en la marcha de los proyectos apoyados por el programa, regidos por plazos y metas estipulados en los convenios de ejecución. En definitiva, el esquema de operación de los procesos involucrados en las contrataciones determinará la capacidad de los ejecutores de proyectos de llevar a cabo las actividades que se han propuesto, en los tiempos programados para dar cumplimiento a sus objetivos.

Sin embargo, en el ámbito de las compras públicas se produce naturalmente una tensión entre el resguardo de la transparencia mediante procedimientos que minimicen el riesgo de corrupción y la necesidad de realizar estos procesos de forma eficiente y/u oportuna. En efecto, las normas internacionales de compras públicas (OMC, 1995; OECD, 2006; Banco Mundial, 2006), en lo que a política pública se refiere, fijan sus objetivos en materia de seguridad, control de la corrupción y optimización económica de la asignación de contratos, y por tanto favorecen las recomendaciones en materia de estándares mínimos de transparencia en la forma, sin establecer necesariamente referentes respecto de cómo implementar armónicamente estos estándares mediante una gestión fluida del accionar de cada uno de los actores participantes, de sus intereses involucrados, de las relaciones que se establecen entre ellos durante los procesos de compra o contratación y de los resultados finalmente obtenidos.

Esta omisión ignora el aporte que una correcta definición de los procesos operativos tendrá en el éxito de la política subyacente, especialmente considerando que la carga de requerimientos establecidos en las propias normativas y estándares recomendados resulta en encadenamientos de acciones o rutinas de trabajo altamente complejas. Por lo tanto, siendo estas rutinas las que finalmente producen (o no) los resultados esperados de la política y la entrega de los productos y servicios a los beneficiarios de los programas en cuestión, resulta de relevancia poner atención en ellas. Esto es, considerar las rutinas operativas no como un medio estático que replica el diseño original automáticamente sino como un sistema dinámico que a través del aprendizaje va agregando valor a su propio desempeño (Feldman y Penland, 2003). Por el contrario, arreglos operacionales

inadecuados para sustentar la entrega del producto o servicio público para el cual fueron diseñados, finalmente mellarán su efectividad y agregarán costos directos e indirectos a la iniciativa que lo requiere. En este caso, la asignación de contratos de provisión de bienes o servicios.

Feldman y Pentland proponen que en toda rutina operativa se pueden identificar dos ámbitos: el ostensivo y el performativo. El ostensivo, corresponde al ideal teórico o la forma esquemática de una rutina, que podría posteriormente describirse, por ejemplo, a través de reglas, procedimientos o manuales; pero además se refiere a cómo ésta forma teórica es percibida por cada uno de los participantes, desde la particular posición en que participarán de la ejecución. Sin embargo, una rutina no se completa como tal si queda en lo ostensivo y no es llevada a la práctica. El ámbito performativo corresponde a la rutina siendo ejecutada por determinados participantes, en determinados momentos y contextos. Esto es, aquello propuesto por el ámbito ostensivo de la rutina, siendo interpretado y ejecutado por los diversos actores que debiesen proceder de acuerdo a lo definido por el procedimiento o norma. Estos actores tomarán decisiones y actuarán, teóricamente, ajustándose a la letra, sin embargo serán su particular posición, motivaciones, capacidades y necesidades las que orientarán su interpretación y comprensión respecto de ella.

Esta distinción resulta clarificadora para comprender el proceso de implementación de las normativas de adquisiciones, especialmente en un modelo como aquél en estudio. Bajo esta mirada, gran parte de las recomendaciones generadas en el ámbito de las compras públicas, se centran en el aspecto ostensivo para dar forma a un determinado patrón de conducta una vez que los ejecutores lo llevan a cabo. Tal como se mencionó inicialmente, es éste patrón de conducta previamente conocido el que debiese sustentar la posibilidad de posteriormente dar cuenta de un proceso transparente. No obstante ello, el ámbito de lo ostensivo y su traslado a instrumentos de norma no puede dirigir cada uno de los pasos que siguen los participantes de la rutina o las decisiones que éstos toman en el camino. Es por ello, que el aspecto performativo es de igual relevancia por cuanto el esquema inicial es “puesto a prueba” por cada participante en cada uno los procesos operativos que ejecuta desde su propio lugar y en relación con los demás miembros del proceso.

Algunas excepciones en cuanto a considerar aspectos “performativos” en la operación de compras se encuentran en las buenas prácticas de la OECD (OECD, 2007). En ellas se destaca la importancia de profesionalizar la función de la compra pública, generando un staff calificado que podrá llevar a la práctica y tomar decisiones capacitadas e informadas durante los procesos en cuestión. Es decir, serán capaces de implementar la ejecución con un mayor ajuste respecto del componente ostensivo previamente definido. De hecho, la calificación del personal ejecutor de estos procesos es uno de los ámbitos que dicha organización propone para evaluar los sistemas nacionales de compras.

Por otra parte, un ejemplo en el caso de Inglaterra resulta de interés en cuanto a evaluar la eficiencia con que se realizan los procesos de compras públicas. En una revisión independiente de la eficiencia de sector público, se reconoce en estos procesos uno de los ejes de mejora de la eficiencia de los servicios públicos, no solo desde el punto de vista de los resultados económicos de la compras, sino que también desde su operación (Gershon, 2004). Es decir, se identifica que la los procesos definidos y la forma en que éstos se llevan a la práctica incidirá en el servicio que una determinada organización pública entrega a sus usuarios. Como respuesta a este informe, se introdujo un programa de optimización de las compras públicas que incluye la definición de metas

para cada unidad considerando los estándares teóricos de operación de acuerdo al diseño del procedimiento (ámbito ostensivo) y una evaluación de los resultados efectivos (ámbito performativo), así como instrumentos de apoyo externo a la unidad para lograr el cumplimiento de dicha metas (OGC, 2005).

En cuanto a los arreglos institucionales para ejecutar procesos de compras públicas, la evidencia disponible no es concluyente en cuanto a que la ejecución de las compras públicas sea más eficiente en un modelo centralizado o en uno descentralizado. Por una parte, el óptimo variará según el mercado al cual se debe acudir para la compra de un producto determinado (Vagstad, 2000). Es decir, el arreglo adecuado dependerá de qué y dónde se compra. En general, grandes compras realizadas en mercados globales tenderán a ser mejor dirigidas desde una unidad central. Productos muy diversos y de menor cuantía serán más eficientemente administrados de forma descentralizada.

Sin embargo, un ámbito igualmente relevante es el quién realiza la compra. En efecto, el mejor arreglo dependerá de las condiciones asociadas a los distintos niveles institucionales y cómo estos niveles interactúan entre ellos. Esto es, cómo una determinada cultura institucional y su contexto responde adecuadamente a las reglas estipuladas sobre ella, o en definitiva, cómo este marco regulatorio produce los incentivos adecuados para que las organizaciones actúen acorde a él (Prats, 2007).

No obstante lo anterior, podemos considerar que la teoría indica que el tipo de metodología de implementación utilizado para efectuar las contrataciones en el caso en estudio, es decir un modelo descentralizado, presentará conflictos en los intereses de los distintos actores involucrados en la operación de los procesos (Cortázar, 2007). Esto es propio de modelos de implementación en que se multiplican puntos de decisión en que convergen distintos actores, generando necesariamente retrasos en el avance de los procesos (Pressman, Wildavsky, 1998).

En particular se observarán las características tradicionales de un modelo de agencia y por tanto de la relación entre un principal (que ostenta el poder o la propiedad del bien) y un agente (designado por el principal para realizar la acción o acciones de su interés). Como cada parte tiene información distinta, existen asimetrías que dan lugar a ineficiencias en el intercambio económico (Prats, 2007). Esta relación, acarrea tres riesgos para el principal: i. selección adversa, en que el agente cuenta con información privada o mayor conocimiento sobre alguna variable exógena o el entorno en que se desarrolla la actividad, generando costos de señalización que muestren la alternativa eficiente; ii. el riesgo moral debido a la inobservabilidad de las acciones del agente, generando costos de monitoreo y de establecimiento de incentivos; y iii. la no verificabilidad de la información por terceros, que genera costos de auditoría (Prats, 2007).

Para evitar los riesgos antes mencionados y garantizar que las adquisiciones cumplan con el requisito de la transparencia, el principal, en este caso el Banco Mundial, cuenta con procedimientos y formularios estándar de uso obligatorio por parte de los ejecutores, los cuales se complementan con autorizaciones previas durante el proceso de adquisición y revisiones posteriores al resultado del proceso realizado. Al cabo de este procedimiento, teóricamente la estandarización del proceso y las revisiones efectuadas habrán producido un resultado óptimo en términos de competencia, objetividad y transparencia (Banco Mundial, 2006). Sin embargo, las salvaguardas que el principal ha implementado, para llegar a este resultado óptimo del procedimiento, nada dicen respecto de la

eficiencia operativa del proceso que se debe seguir para ello y de cómo éste puede afectar por una parte a la pertinencia de la compra. Es decir, que el proceso derive en que lo que se compra o contrata cumpla efectivamente con las necesidades del usuario final, y que por lo tanto sea de real apoyo al desempeño de la política que hace uso de estas herramientas.

En definitiva, aunque bajo el legítimo argumento de la transparencia, el uso de procedimientos estandarizados de compra y contratación resulta de toda lógica (política y económica), su modelo de implementación, entendido como los procesos o rutinas que se siguen para llegar a un determinado objetivo, podría no estar consiguiendo los efectos deseados y más aún, elevando los costos de transacción que se deben incurrir para conseguir los resultados esperados de la política pública. Es por ello que junto con referirse al resultado final de una determinada política, es necesario observar y entender cómo dichas rutinas se están llevando efectivamente a la práctica, cómo están siendo percibidas y ejecutadas por sus actores y cómo éstas, de hecho, inciden en el grado de éxito de su implementación u operación.

Entendiendo entonces la implementación de una política como un fenómeno “en movimiento” y en constante evolución, resulta fundamental el contar con herramientas que permitan evaluar el desempeño en cada una de sus partes y no sólo desde el punto de su resultado final, es decir, favorecer el intercambio de información valiosa asociada a la operación entre la alta dirección de una unidad y quienes llevan a cabo la gestión de los procesos diseñados inicialmente. Estos mecanismos de obtención, procesamiento y evaluación de información relevante constituyen un sistema de control de gestión que apoyará la toma de decisiones en cuanto a intervenir un determinado proceso o no, tanto en lo referido a las prácticas asociadas a él como en su diseño conceptual original (Simmons, 1995). Ésta intervención, para ser exitosa y perdurable, deberá nuevamente considerar los intereses de los actores participantes y la posibilidad de evaluar si ha cumplido los efectos deseados.

1.3 El Programa Mecesus y la normativa de contrataciones

El caso en estudio es uno de los programas que el Estado chileno ha implementado con un modelo descentralizado de ejecución y corresponde al programa del Ministerio de Educación para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (Mecesus), que gestiona un Fondo Concursable de proyectos que financia diversas líneas de desarrollo a Universidades y Centros de Formación Técnica. Este programa finalizó su segunda fase denominada Mecesus 2. A nivel de su diseño como de sus logros, este programa ha recibido hasta el momento positivas evaluaciones de informes nacionales e internacionales (Espinoza y otros, 2006; OECD, 2009).

El objetivo central del programa apunta a “mejorar la flexibilidad y coherencia del sistema de Educación Terciario chileno, crear los incentivos necesarios para el mejoramiento de la calidad y eficiencia, y apoyar el sistema nacional de innovación a través del aumento del inventario de capital humano avanzado¹”. Para ello, uno de sus ejes de acción es la realización de un fondo concursable de proyectos al cual las instituciones de educación superior elegibles de acuerdo a las bases de

¹ Portal www.mecce2.com, sección ¿Qué es mecesup?

cada concurso pueden postular iniciativas asociadas a diversos ámbitos de su desarrollo institucional².

Como resultado de un concurso objetivo y transparente, se asigna financiamiento a un número determinado de proyectos los cuales contemplan la realización de un conjunto de actividades que apuntan a la consecución de una serie de objetivos principalmente académicos. Estas actividades para ser financiadas por recursos del programa deben enmarcarse en el grupo de gastos elegibles definidos en cada concurso y que a grandes rasgos se pueden agrupar en gastos de perfeccionamiento, adquisición de bienes, construcción de obras de infraestructura y contratación de consultorías (Programa Mecesus 2, 2009). Tal como se mencionó previamente, la ejecución de los procesos de contratación de estas actividades quedan en manos de las propias instituciones de educación superior las cuales canalizan todos los procesos de compras y contratación.

El programa Mecesus en sus dos fases ha sido financiado parcialmente por préstamos del Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF)³ lo cual a nivel de la operacionalización de los procesos de contratación implica que todos aquellos contratos financiados con recursos provenientes del subsidio entregado por el programa deben ser ejecutados siguiendo las normativas que para ello ha definido el Banco Mundial a todos sus proyectos a nivel global⁴. Estas normativas consideran criterios generales de acción para quienes efectúan los procesos de contratación, protocolos de ejecución que deben ser aplicados y el uso obligatorio de documentos estandarizados durante las distintas etapas de los mismos⁵.

Por lo tanto, en este caso, el principal (Banco Mundial) persigue la asignación de contratos mediante procedimientos ajustados a un estándar deseado de transparencia y competitividad y el agente (institución ejecutante) busca poder asignar sus contratos de manera expedita y eficiente, y que los productos y/o servicios contratados satisfagan sus necesidades. De hecho, dado que el Banco Mundial delega su representación en el Programa Mecesus⁶ y éste a su vez lo vuelve a delegar a las diversas instituciones que realizan los procesos, se produce una “*doble agencia*” a lo largo del proceso. Incluso, si se considera que dentro de las instituciones hay unidades centrales de gestión y equipos locales de ejecución, se observa un nuevo nivel de delegación.

En efecto, la experiencia ha señalado que ciertos procesos de contratación resultan de alta complejidad en su ejecución, significando dificultades en el uso de la batería de documentos involucrados en él, variadas revisiones y correcciones a ellos y en consecuencia plazos no contemplados en la programación inicial de actividades. Esto redundaría en la necesidad de contar con personal destinado en forma preferente a gestionar este tipo de procesos, tensiones entre los actores involucrados en la contratación y retrasos importantes en la concreción de las actividades que requirieron originalmente del procedimiento.

² En general las instituciones elegibles son los Centros de Formación Técnica y las Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Para algunas líneas de proyectos se admite la participación de universidades no pertenecientes al CRUCH.

³ Convenios de préstamo BIRF 4404–CH correspondiente a Mecesus 1 y BIRF 7317–CH correspondiente a Mecesus 2.

⁴ Convenio de Préstamo 7317 – CH, Anexo 4

⁵ Un detallado análisis de la conveniencia del uso de estas normativas en el contexto latinoamericano, sobre la base del caso brasileño, se puede encontrar en Weber y Ribeiro (2004)

⁶ De acuerdo las “Normas: Contrataciones con préstamos del BIRF y créditos de la AIF” el responsable en cuanto a la asignación y ejecución de contratos es el prestatario, en este caso, el Gobierno de Chile.

Por otra parte, las universidades adoptan distintas estrategias para abordar los procesos de adquisiciones, organizando sus esquemas internos de trabajo acorde a su realidad institucional y la disponibilidad de personal de apoyo. Asimismo, las herramientas de operación y el uso de prácticas de control de gestión queda sujeto a la disponibilidad y capacidad de cada institución para ello, siendo variable el monitoreo de aspectos clave de la operación de los procesos de adquisiciones.

Finalmente, este tipo de actividades de gestión, se enmarca además en una cultura representativa de las instituciones de educación superior y en particular de las universidades que, a través de procesos propios de cada organización, enfrentan de distinta forma los requerimientos que la sociedad les plantea en materia de gestión, eficiencia en el uso de recursos y rendición de cuentas públicas (Fernández, 2009). Esto incluye, además, la participación en variadas formas de académicos cuya dedicación a la gestión académica es motivada por solicitud de la Universidad más que por iniciativa propia, dado que en general la gestión no es su interés principal, Por el contrario, al ser los académicos especialistas altamente calificados en áreas disciplinares de alta complejidad, se visualiza la administración como una labor de soporte que, aunque necesaria, puede incluso dificultar su labor de creación de conocimiento (Palm, 2006). Por tanto, su participación en ella se interpreta más como un servicio a la Universidad que como parte propia de la labor académica. Paralelamente, los cargos en la mayoría de las universidades son ocupados en forma temporal, con el consiguiente recambio periódico de quienes los ejercen generándose pérdida del recurrente del conocimiento adquirido, rotación y multiplicidad de roles entre los miembros de una comunidad académica. Esto además en un contexto en que las labores de gestión no son parte de la evaluación regular de las actividades de los académicos tendientes a mejoras en remuneraciones o avance en su carrera académica.

El marco de antecedentes descrito previamente permite contextualizar el caso en estudio, en el cual a continuación se espera discutir respecto del rol que juega la implementación y ejecución de las normativas de adquisiciones en el logro de sus objetivos. Esto implicará aproximarse a los logros conseguidos a través de ellas, identificar aquellos ámbitos que están generando mayores dificultades a los actores en su propia operación y en su interrelación con los consecutivos participantes de los procesos de adquisiciones.

En el presente estudio se ofrece una aproximación metodológica que permite analizar en retrospectiva el uso de los procedimientos, levantar aquellas dificultades que debilitan su proceso de implementación y proponer posibles mejoras en ellos sobre la base de abordar los nudos críticos de fondo que surgen en su ejecución.

2. Marco de Estudio

A continuación se presenta el contexto de trabajo en el cual se realiza el estudio, explicitando los objetivos perseguidos y las herramientas metodológicas que se utilizan.

2.1 Objetivos del Estudio

- Objetivo General:

Analizar la operación de procesos estandarizados de contratación y adquisiciones para favorecer una mayor eficiencia en su ejecución.

- Objetivos Específicos:

- i. Describir el esquema teórico de operación implementado para los procedimientos estandarizados de contratación y compra del programa Mecesusup
- ii. Identificar en los procesos de adjudicación de contratos y compras efectuados, aquellos puntos críticos que dificultan su operación, analizando actores y factores que actúan sobre ellos.
- iii. Proponer ámbitos de mejora para la operación de los procedimientos.

2.2 Marco Metodológico

El estudio analiza el programa Mecesusup del Ministerio de Educación, financiado parcialmente con recursos del Banco Mundial, haciendo foco en la implementación de los procedimientos estandarizados que se utilizan para las contrataciones y adquisiciones de sus proyectos.

Para ello, se consideraron los siguientes componentes del estudio:

i. Análisis de información secundaria:

- i.1 Documentos, manuales de operación, materiales del programa, etc, que permiten generar una noción acabada del esquema teórico de operación de los procedimientos de adquisiciones del programa, considerando los procesos diseñados y los participantes involucrados
- i.2 Indicadores de gestión que describen la operación de los procedimientos de compras y contrataciones y algunos de sus resultados. Por ejemplo: cantidad de empresas participantes en los concursos, tiempo promedio de duración de un procedimiento, amplitud en la adjudicación de los contratos, etc.

- ii. **Entrevista a actores clave** para levantar información relevante respecto del actual estado de operación de los procesos en estudio. Este trabajo de campo consideró el análisis de Información provista por fuentes primarias mediante entrevistas de tipo semiestructurado a actores clave. Estas entrevistas tuvieron el objetivo de obtener percepciones respecto del diseño de los procesos actualmente en operación, identificando aquellos ámbitos reconocidos como problemáticos al momento de llevarlos a la práctica. Los entrevistados para contar con una visión amplia los actores involucrados fueron:
- Por la parte reguladora - revisora: analista de adquisiciones del programa a nivel del Banco Mundial, Coordinador General del programa Mecesus 2, analistas de adquisiciones en el programa Mecesus 2
 - Por la parte ejecutora de los procedimientos (instituciones compradoras): unidades centrales de coordinación de proyectos, directores de proyectos, profesionales de operación de proyectos
 - Por la parte participante de los procesos de compra y contratación (proveedores): vendedores, representantes comerciales, consultores
- iii. **Un “diseño retrospectivo”** (Elmore, 1996) del modelo de implementación de los procedimientos estandarizados de contratación y compra con los cuales operan las instituciones ejecutoras del programa Mecesus. Este tipo de análisis se aproxima a la evaluación de los programas públicos desde una mirada operativa, es decir partiendo desde los niveles más elementales que hacen que un determinado proceso y sus participantes entreguen a los beneficiarios de un programa, el producto o servicio esperado de su accionar. Sobre la base de la información recogida en el trabajo de campo, se analizaron aquellos problemas o dificultades que identifican los diversos participantes al momento de llevar a la práctica los procedimientos entregados por el Banco Mundial y Mecesus. Esta sección considera la descripción del ámbito que genera problemas y las posibles causas de los nudos críticos que emergen en el proceso, enfocándose en aquellos aspectos identificados como problemáticos y que influyen en el accionar de quienes llevan a cabo los procesos de adquisiciones.
- iv. **Propuesta de intervenciones**, considerando los hallazgos del análisis anterior e identificando ámbitos generales de dificultad, que permitan abordar estas intervenciones de forma sistémica.

3. Estudio de Caso: Implementación de los Procedimientos de Adquisiciones

En la presente sección se describe inicialmente el modelo teórico de operación de los procedimientos (ámbito “ostensivo”) a partir de las normativas del Banco Mundial y el Programa Mecesus, luego se presenta información general de los procesos realizados en dicho programa y finalmente se desarrollan los resultados obtenidos a partir de las entrevistas a actores clave.

3.1 Diseño de la Operación de los Procedimientos

a. Organización de la Gestión del programa Mecesus

El Programa Mecesus en su conjunto considera diversos componentes que apoyan variados ámbitos de la actividad de educación superior. Para efectos de las descripciones siguientes, el estudio se centrará en aquellas involucradas en la gestión de procesos de compras y contrataciones⁷ y que incluye a cuatro entidades que interactúan entre ellas.

En primer lugar, se ubica el Banco Mundial con su Unidad de Adquisiciones que es la entidad responsable final de velar porque los procedimientos establecidos por el propio Banco se hayan cumplido durante la ejecución de los proyectos financiados por éste. Además de participar directamente en algunos de los procedimientos, realiza revisiones *ex – post*⁸ en las cuales verifica dicho cumplimiento. En el caso del programa Mecesus, esta unidad está ubicada en Argentina y se compone por especialistas en procedimientos de compras que son asignados a los distintos proyectos ejecutados por el Banco. Estos ejecutivos van rotando los proyectos a su cargo periódicamente para evitar un involucramiento excesivo con los restantes actores. Esto incluye la revisión de proyectos de diversos países de la región.

A nivel del Programa Mecesus como entidad, éste se organiza en cuatro componentes principales: la Unidad de Análisis, la Unidad de Convenios de Desempeño, el Fondo de Innovación Académica (FIAC) y la Unidad de Administración del Programa (UAP).

Ésta última unidad “*se encuentra constituida por las unidades de Finanzas, Adquisiciones, Actos y Contratos, los que desarrollan actividades de manera complementaria con un objetivo común que es el dar apoyo a entidades ejecutoras internas y externas, en el ámbito administrativo, financiero-contable, legal, de adquisiciones y contrataciones, para el cumplimiento de las obligaciones fiduciarias establecidas por el Acuerdo de Préstamo 7317-CH entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial (BIRF)*”⁹. Es, por lo tanto, parte de esta unidad la encargada de coordinar los procesos de adquisiciones, actuando como nexo con el personal de ese ámbito en el Banco Mundial, vinculándose con las entidades ejecutoras para dar orientación en la implementación de estos procedimientos y verificando el cumplimiento de las normativas en los procesos realizados por ellas.

⁷ Para referirse en forma genérica a los procesos de compras de bienes y contratación de servicios y personal, tanto el Banco Mundial como Mecesus utilizan el término genérico “adquisiciones”, considerado el equivalente al término en inglés “*procurement*”. Para efectos de simplificar la redacción y facilitar su comprensión, en este estudio se utilizará dicha terminología.

⁸ Se auditan la documentación del proceso después que este se ha desarrollado completamente.

⁹ Portal www.mecce2.com, sección “Unidad de Administración”

La Unidad de Adquisiciones de Mecesus se compone por analistas los cuales, en este caso, se especializan y asignan según los distintos tipos de procedimientos existentes. Cada analista se vincula por lo tanto con todas las entidades ejecutoras según el tipo de procedimiento en cuestión. Al momento de realizarse el estudio, ésta cuenta con una coordinadora de área y 5 analistas las cuales participan durante los procesos de adquisiciones y realizan igualmente revisiones *ex – post* de verificación. Por otra parte, son a su vez “auditados” por misiones desde el Banco Mundial.

Dentro de las entidades ejecutoras (instituciones de educación superior), el Programa estableció el requerimiento de contar con una unidad central de gestión, denominada Unidad de Coordinación Institucional (UCI), que actúa como contraparte del Mineduc en la administración de los diversos aspectos que abarca la ejecución de los proyectos. Esta UCI debe considerar tres ámbitos de acción principales, uno de los cuales corresponde al área de adquisiciones¹⁰. La composición de esta unidad varía de una institución a otra, al igual que su nivel de participación en la operación de los procesos de compras y contrataciones. Sin embargo, su labor consiste al menos en verificar que se vayan cumpliendo los pasos de los procesos de adquisiciones y mantener el archivo de los procesos. Esta unidad es la que interactúa con los analistas de Mecesus y la cual recibe las auditorías o revisiones por parte de ellos y del Banco Mundial.

Adicionalmente, dentro de las instituciones, cada uno de los proyectos contempla un equipo directivo que es responsable de llevar a cabo las actividades propuestas en ellos, incluyendo los procesos de adquisiciones. En general, son éstos equipos ejecutores quienes realizan la vinculación directa con los proveedores de bienes y servicios durante el proceso de adjudicación y luego en la ejecución del contrato. Por el contrario, en general estos equipos tienen poco contacto con los ejecutivos del área de adquisiciones de Mecesus o del Banco Mundial, ya que deben canalizar sus procesos a través de la UCI. Dado esto, a pesar de estar en la misma institución se podrían considerar entidades, de alguna forma, independientes.

Finalmente, se encuentran los proveedores interesados en provisionar algún bien o servicio y que deben ajustar su participación a los estándares de la normativa establecida por el Banco Mundial.

Durante un proceso de adquisiciones, cada uno de los actores mencionados tendrá un nivel de participación y de interacción con los demás que variará dependiendo del tipo de compra o contratación que se esté realizando, especialmente en lo referido al monto estimado del contrato que se debe adjudicar. En la Figura 1 se observa el esquema general de adquisiciones que considera un flujo bidireccional de acciones.



Figura 1: Flujo general de participación en procesos adquisiciones;
Fuente: Elaboración Propia

¹⁰ La composición básica de una UCI considera: Coordinador(a) Institucional, Coordinador(a) de Seguimiento, Coordinador(a) de Finanzas y Coordinador(a) de Adquisiciones.

b. Esquema de operación de los procesos de adquisiciones

En el marco de la organización descrita en el punto anterior, la normativa para proyectos apoyados por el Banco Mundial establece que, para que un contrato pueda ser efectivamente financiado con sus recursos, el proceso de adquisición debe cumplir con un conjunto de requisitos que incluyen formularios estándar que se deben utilizar, acciones específicas de difusión del proceso, documentos mínimos con que se debe respaldar lo realizado, entre otros.

Para efectos de velar porque todos estos requerimientos se cumplan y por lo tanto el Banco Mundial valide la asignación del financiamiento, el programa Mecesus ha definido un marco de operación que describe los pasos que se deben seguir durante un proceso de adquisiciones.

En términos generales, cualquier proceso de adquisiciones está constituido de 3 etapas, las cuales varían en complejidad y duración dependiendo el tipo de procedimiento que se efectúe (PUC, 2009). Dichas etapas se presentan en la Figura 2:

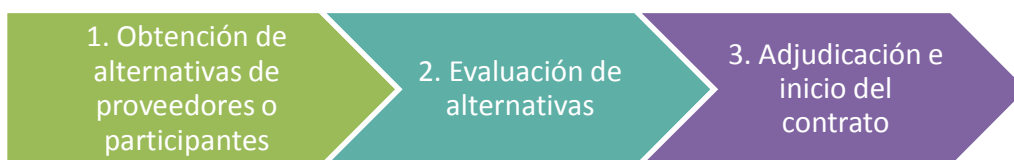


Figura 2. Etapas de un proceso de adquisiciones

Fuente: Elaboración Propia

La primera etapa consiste en un proceso de obtención de posibles proveedores a quienes se les convoca o invita a presentar ya sea, un programa de trabajo, una propuesta o sus antecedentes profesionales y un presupuesto de la actividad a realizar, dependiendo del tipo o naturaleza de la adquisición.

En la segunda etapa, se evalúan todas las alternativas disponibles, adjudicándose aquella que cumpliendo los requisitos establecidos por la normativa Mecesus, está en condiciones de entregar los bienes y/o servicios demandados por el equipo ejecutor del proyecto a un costo menor que los demás proveedores.

Finalmente, la tercera etapa consiste en la firma de contrato y el inicio formal de las actividades de la unidad responsable del proyecto ya sea, con el producto adquirido, el consultor, el profesor visitante contratado, los alumnos becados, etc.

Para la implementación de estos procesos de adquisiciones, el Banco Mundial emite documentos normativos que se aplican a todos los proyectos que apoya. En forma más específica, el Programa Mecesus ha originado un Manual de Operaciones con un protocolo en que se detallan las acciones que debe ejecutar cada uno de los participantes para que éste proceso finalice en un contrato aprobado de acuerdo a los estándares del Banco Mundial.

Este protocolo se puede conceptualizar como una sucesión de acciones o pasos en la cual un participante realiza una propuesta o solicitud al siguiente, utilizando un determinado instrumento para ello, habitualmente un formulario. Quien recibe esta propuesta realiza una evaluación de ella y,

si en su criterio ésta cumple con los requisitos establecidos, la pasa al siguiente paso. El último paso del proceso corresponde a una autorización denominada "no objeción". Mediante esta última autorización, el ente revisor - principal manifiesta que no tiene reparos en cuanto al apego seguido a la normativa.

Cada uno de estos pasos, o ciclos de aprobación, tiene la forma presentada en la Figura 3.

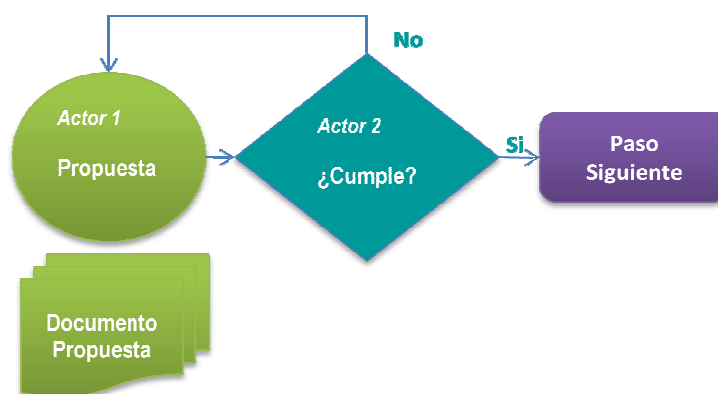


Figura 3: Ciclo Básico de Presentación - Aprobación para una Adquisición
Fuente: Elaboración Propia

Este ciclo se repite diversas ocasiones durante un proceso de adquisición. Cuántas veces, con qué actores y qué documentos que se usan para la propuesta no es universal para todos los procesos sino que dependerá de dos componentes principales que definen el tipo de procedimiento que se deberá utilizar:

1. Naturaleza del objeto del contratar: el Banco Mundial identifica dos tipos generales de procesos de adquisición: i. las adquisiciones de bienes y obras; ii. las contrataciones de asistencia técnica o consultoría. Adicionalmente, el programa Mecsup contempla un tercer componente: iii. contrataciones de perfeccionamiento en términos amplios (becas, pasantías, contratos de personal).
2. Monto estimado del contrato¹¹: dependiendo del monto que se asignaría mediante un determinado contrato, existen algunos tipos de procedimiento de uso obligatorio. Estos procedimientos van creciendo en su nivel de seguridad en la medida que el monto también lo hace.

En el caso de los bienes y obras, el Banco Mundial establece tramos que se presentan en la Tabla 1.

¹¹ Se entenderá por "valor estimado" a aquella estimación que la entidad ejecutora realice antes de los respectivos procedimientos (presupuesto oficial, cotización previa, etc.). La conversión de estos "valores estimados" a dólar de los EE.UU. será según el valor del dólar "observado" publicado por el Banco Central de Chile. Mecsup (2009)

MODALIDAD DE LICITACIÓN	VALOR ESTIMADO	
	COMPRA DE BIENES	OBRAS CIVILES
Licitación Pública Internacional (LPI)	Mayor o igual a US\$500.000.-	Mayor o igual a US\$ 5.000.000.-
Licitación Pública Nacional (LPN)	Inferior a US\$500.000.- y mayor o igual a US\$50.000.-	Inferior a US\$5.000.000.- y mayor o igual a US\$350.000.-
Contratación de Obras menores mediante comparación de precios con invitación estándar	-----	Inferior a US\$350.000.-
Comparación de Precios o Cotizaciones	Inferior a US\$50.000	-----

Tabla 1. Tipo de Procedimiento según monto estimado de contrato

Fuente: Manual de Operaciones del Programa Mecesus2 (2009)

Para la contratación de consultorías, se establecen algunos tipos de procedimientos que sólo son permitidos para contratos menores a los US\$100.000¹².

En cuanto a las actividades de perfeccionamiento, los procedimientos estándar no son definidos desde el Banco Mundial sino que acordados en conjunto con Mecesus sobre la base de propuestas estandarizadas adaptadas para el caso específico.

Además de la cantidad de ciclos de presentación – aprobación que se deben ejecutar durante un proceso de adquisición, también varían el tipo y cantidad de documentos que se deben utilizar. Por ejemplo, durante una licitación o la contratación de una firma consultora, la mayor parte de los pasos a seguir involucra el uso de formularios estándar que incluyen secciones específicas que deben completar tanto los contratantes como los oferentes. Procesos como la comparación de precios o la asignación de un contrato de profesor visitante si bien incluyen pasos definidos, consideran un uso puntual de documentos estándar.

Sobre la base del ciclo básico de presentación – aprobación (Figura 3), se puede construir un esquema extendido, por ejemplo, para una licitación internacional de bienes (Figura 4).

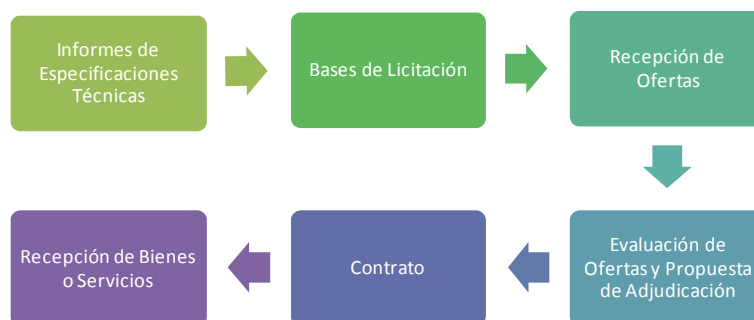


Figura 4. Esquema Extendido de Licitación Pública Nacional

Fuente: Elaboración Propia

¹² El método estándar para la contratación de consultorías es la Selección Basada en la Calidad y el Costo (SBCC). Para contratos bajo US\$ se puede permitir el uso de Selección Basada en el Menor Costo (SBMC), Selección Basada en la Calificación de los Consultores (SCC) y la contratación de Consultores Individuales (personas naturales).

En un mayor nivel de detalle, cada uno de los componentes presentados en la Figura 4 corresponde en realidad a uno o más ciclos de presentación - aprobación, tal como se puede observar en la Figura 5, correspondiente al proceso de “Informe de Especificaciones Técnicas”.

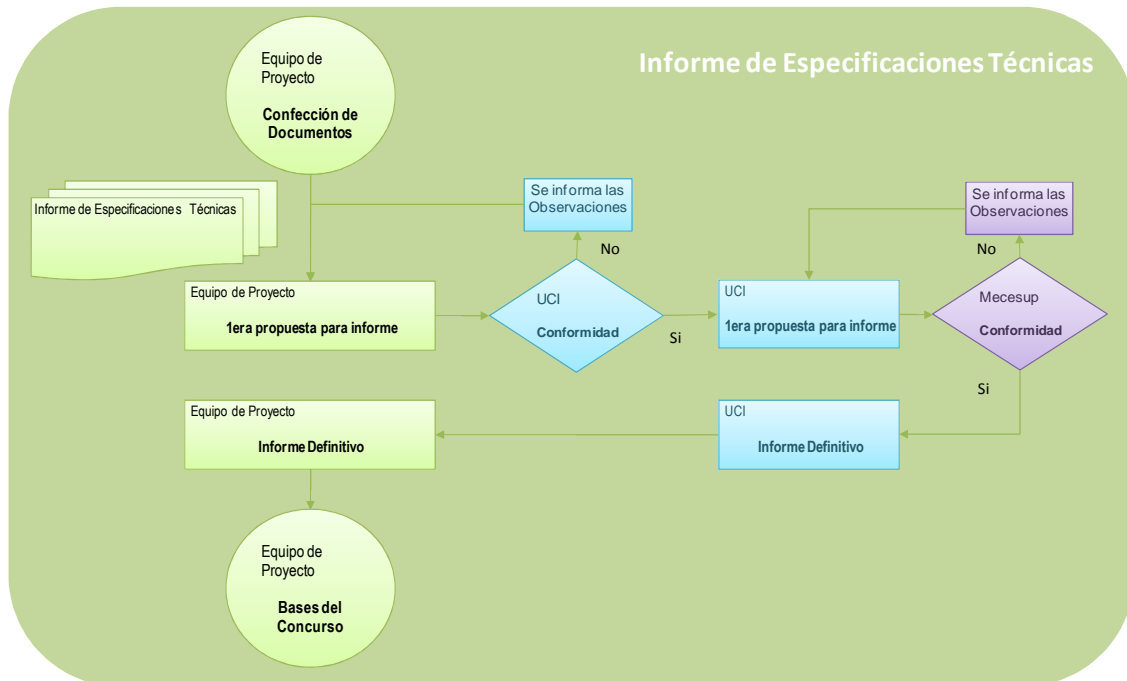


Figura 5. Detalle del proceso de presentación - aprobación del “Informe de Especificaciones Técnicas”.
Fuente: Elaboración Propia

El Informe de Especificaciones Técnicas, que es el primer paso en una licitación y detalla algunas consideraciones respecto de las características técnicas del equipamiento a adquirir, los proveedores, el valor estimado del contrato, etc., generalmente es confeccionado por el equipo involucrado directamente en la gestión y dirección académica del proyecto, en un formulario estándar. Este formulario se envía en primer lugar a la Unidad de Coordinación Institucional (UCI) que, una vez que lo considera apto para su aprobación, lo envía a Mecesusup para su revisión. En ambos casos, de no ser autorizado el informe se envían comentarios o consultas al actor inmediatamente anterior, quien debe enviar el informe con las correcciones del caso. Luego de estas iteraciones Mecesusup estaría en condiciones de autorizar el informe y el equipo pasa a confeccionar las bases para realizar el llamado a concurso (aunque en ocasiones se pueden tramitar de forma concurrente). Como se observa, durante este paso interactúan el equipo de gestión del proyecto, la UCI y Mecesusup. En etapas posteriores se incorpora la participación de los proveedores en un extremo del proceso y de Banco Mundial en el otro.

c. Asignación de Contratos en Programa Mecesus

El Programa Mecesus inició la etapa de ejecución de sus proyectos durante el año 2000, habiendo adjudicado durante sus fases 1 y 2 (concursos entre los años 1999 y 2008), 769 proyectos por un total de MM\$179.344¹³.

Los proyectos consideran recursos destinados a la adquisición de bienes, contratación de consultorías o asistencia técnica, a perfeccionamiento (becas, contrataciones, intercambio académico) y obras. No obstante, éstos dos últimos no serán considerados para este análisis. En el caso del perfeccionamiento, porque el programa no considera procedimientos pertenecientes al Banco Mundial y en el caso de obras porque por sus montos, las instituciones en general igualmente realizan licitaciones.

De acuerdo a lo obtenido en la base de datos entregada por la Coordinación de Adquisiciones del Programa Mecesus¹⁴, hasta marzo del año 2012 se han adjudicado vía licitaciones o concursos un total de 1320 contratos, correspondiendo 272 a licitaciones por bienes y 1048 a concursos por asistencias técnicas, asignados a un total de 768 proveedores distintos, 86 y 682 de bienes y asistencia técnica respectivamente.

Los procedimientos realizados tuvieron una duración promedio de entre 6 y 12 meses¹⁵, considerados desde la recepción formal de los primeros documentos de cada proceso, para revisión por parte de los analistas del programa, hasta la fecha de firma del contrato entre la institución ejecutora y la empresa adjudicataria. Es decir, un procedimiento de adquisición podía durar hasta un tercio del plazo de ejecución del proyecto, cuyo plazo máximo era de 3 años.

En cuanto a los resultados de los procesos de adjudicación de contratos, se puede observar que, si bien los procedimientos se realizaron de forma ajustada a la normativa de adquisiciones, Existen ciertos patrones que podrían señalar que éstos no derivan necesariamente en una mayor competencia entre los proveedores. En el caso de las licitaciones de bienes, principalmente equipamiento científico, se observa que una empresa domina claramente los resultados al menos en lo referido al número de contratos adjudicados con el 18%, y que entre 8 empresas, de 86, concentran casi el 50% de los contratos licitados.

En cuanto al monto de los contratos adjudicados, 5 empresas concentran cerca del 50% de los recursos asignados. En opinión de los entrevistados, esto representa fielmente el mercado nacional de proveedores de equipamiento científico. Dado que dichos proveedores son igualmente representantes de la mayor parte de los fabricantes a nivel mundial, al abrir las licitaciones a oferentes internacionales los mismos representantes actúan en su lugar y se elimina la posibilidad de mayor competencia. Como complemento, al ser estos proveedores los más significativos en el mercado nacional, las mismas instituciones de educación superior y sus académicos son clientes habituales que desarrollan con ellas una estrecha relación de colaboración, especialmente en la mantención de equipos de alto costo. Como resultado, las empresas conocen el equipamiento

¹³ Fuente: Portal www.mece2.com

¹⁴ Planilla Excel con listado que incluye institución, proyecto, monto del contrato, descripción del contrato y nombre del proveedor adjudicado.

¹⁵ Valor referencial estimado por los entrevistados

disponible en las instituciones y los usuarios los bienes y servicios que las empresas pueden proveer.

Respecto de los contratos de asistencia técnica se observa que hay una mucha mayor variabilidad en la asignación de contratos. Es así que el mayor adjudicatario representa sólo el 5% de los contratos y el segundo un 1,4%. Sin embargo, un hecho interesante, es que de los 1048 contratos de asistencia técnica 954 se realizaron por procedimientos de licitaciones cerradas con uso documentación relativamente más sencilla (aunque también correspondían a servicios más sencillos). Estos procedimientos cerrados entregan una alta variabilidad en la asignación de contratos correspondiendo al mayor adjudicatario un total de 15 de contratos equivalente al 2% de los contratos asignados por esa vía. El resto de los proveedores corresponden en su mayoría a asignaciones de contratos bajo el 1% del total. En contraste, de los 153 contratos asignados por vía pública y competitiva, con el uso de instrumentos de alta complejidad, un total de 45 (equivalentes a un 29%) fueron asignados a un proveedor y casi un 50% de los contratos se adjudican a 6 proveedores.

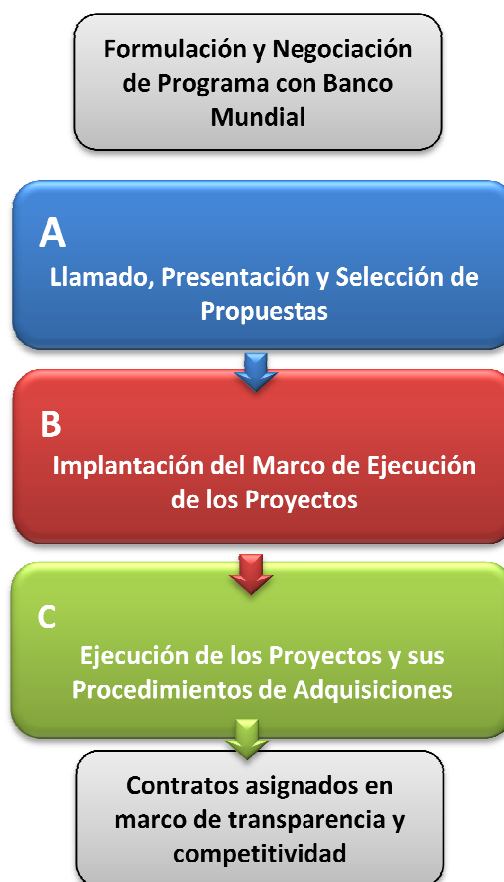
En resumen, al menos en este ámbito el uso de procedimientos más estandarizados y en teoría más competitivos, no necesariamente arroja una gran variabilidad en la asignación de los contratos. Esto aún en un ámbito como es la consultoría, en que sí hay un amplio mercado de alternativas y que efectivamente es posible acudir a mercados internacionales para aumentar la competitividad. Sin embargo, en base a la experiencia de los entrevistados, en éste tipo de procesos de alta complejidad pasa a jugar un rol importante la experticia que tiene el potencial consultor en la comprensión y técnicas de uso de los documentos de licitación, incluso más allá de sus calificaciones efectivas para brindar los servicios requeridos.

3.2 Diseño Retrospectivo de la Ejecución y Análisis de Organización y Procesos

En base a lo identificado por los entrevistados, los principales ámbitos involucrados en la implementación de los procesos de adquisiciones del Programa Mecesus, descritos previamente, interactúan activamente incluso antes que se lleven a cabo los procedimientos para asignar un contrato en particular. De hecho, para efectos de construir un análisis completo de los diversos elementos que han interactuado sobre la implementación de los procedimientos es necesario considerar que el impulso inicial proviene de una decisión político – económica de financiar este programa con aportes del Banco Mundial. Es éste hecho el que gatilla finalmente la aplicación en este caso de una política y su respectivo marco regulatorio (modelo teórico), que inciden tanto sobre la estructura de organización de las distintas instituciones involucradas, como del accionar que éstas deben implementar (ejecución real). Por lo tanto, paralelo a los objetivos propiamente académicos o institucionales del programa Mecesus, emergen los objetivos perseguidos por el Banco Mundial en materia de transparencia y competitividad en las adquisiciones con recursos públicos.

Para efectos de este análisis, no se abordará la conveniencia o no de incorporar al Banco Mundial como financista de un programa público, sino, una vez tomada esa decisión y acordados los términos de operación, qué consideraciones se deben abordar para que su gestión se ajuste en efecto a dichos términos. En este contexto, el esquema presentado en la Figura 6 identifica tres componentes principales que inciden en los resultados obtenidos en la implementación de las normativas del Banco Mundial en el marco del Programa Mecesus. Estos componentes son:

- A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas: aborda el establecimiento de los requisitos que deben cumplir los proyectos que se postulan al Fondo (confección de bases) en cuanto a sus objetivos, estrategias y condiciones de ejecución; la construcción de las propuestas por parte de las instituciones postulantes y su posterior evaluación y selección.
- B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos: aborda los procesos administrativos y organizacionales requeridos para afrontar la ejecución de los proyectos en todos sus ámbitos de gestión.
- C. Ejecución de los Proyectos y sus Procedimientos de Adquisiciones: aborda la ejecución de los proyectos propiamente tales, incluyendo la realización de procesos de adquisiciones y asignación de contratos.



Al de Operación
ecesus

Estos tres componentes presentan aspectos que, a la luz de los resultados obtenidos de las entrevistas, influyen sobre el éxito de la implementación de los procesos de adquisiciones. En la Figura 7 se presenta un detalle de los principales elementos contenidos dentro de cada uno de los tres componentes presentados:



Figura 7. Diseño de Operación en Proyectos Mecesus

Fuente: Elaboración Propia

El foco operacional de los procedimientos se realiza en el componente “C.ii Ejecución de los Procedimiento”, que es donde se implementan los diversos ciclos de acciones presentados en las figuras 1 a la 5. Sin embargo, es posible identificar prácticas que influyen sobre la eficiencia de los procesos de adquisiciones en etapas previas a que éstos se inicien. A continuación, siguiendo el esquema presentado, se detallan dichos elementos y se analiza cómo estos influyen posteriormente en la implementación de los procesos de adquisiciones.

Para cada elemento se identifica el “Ámbito de Dificultad”, es decir aquel tema en el cual se enmarcan las fuentes de retrasos o conflictos dentro del proceso, y en base a lo observado, se propone una respuesta respecto de cuál es el “Nudo Crítico” que explica la existencia de una dificultad en dicho ámbito. Los elementos identificados son:

A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas

a.i Confección de Bases y Convocatoria: las bases de los concursos son confeccionadas por el Programa Mecesus del Ministerio de Educación y detallan los objetivos que se espera cumplir con los proyectos ejecutados, así como las condiciones de presentación de los proyectos y, en menor medida, de su posterior ejecución.

❖ Ámbito de dificultad: falta de información previa a participantes

Aunque se evidencia una evolución en el contenido de las bases a lo largo de los concursos, en lo referente a los procesos de adquisiciones en general sólo se explicita que éstos deberán hacerse bajo los requerimientos de las normas del Banco Mundial, sin detallar mayormente las implicancias respecto de éste punto para los ejecutores. Si bien el no contar con este detalle no afectó tan significativamente a las instituciones que con mayor trayectoria en concursos Mecesus, dicha información resulta insuficiente para aquellas que participan por primera ocasión.

❖ **Nudo crítico: confección de bases en forma aislada**

Las bases de cada concurso son confeccionadas por la unidad del “Fondo de Innovación Académica (FIAC)¹⁶”, cuyo foco principal es movilizar el cambio en las prácticas académicas y de gestión en las instituciones. En tal sentido, su interés principal es lograr que las instituciones postulen activamente con proyectos de alta calidad e innovación. Para ello, se describe minuciosamente qué permiten lograr los proyectos una vez aprobados o, en otras palabras, qué pueden proponer las instituciones (y ejecutar gracias al apoyo del Fondo). De acuerdo a lo indicado por los entrevistados, este proceso de formulación de bases se realiza en general sin mayor participación de la Unidad de Adquisiciones, quienes desempeñarán posteriormente la labor de auditar el cumplimiento de las normas.

En resumen, las bases tienden a describir más aquello que las instituciones pueden obtener a través de los proyectos, dejando en menor medida los “costos” posteriores de operación. Es decir, explicitan por ejemplo que se podrá financiar equipamiento científico pero no así lo que deberá hacerse para poder comprarlo. Por lo tanto, en este primer paso, se da un primer desajuste entre los intereses de quienes velan por el cumplimiento de las normativas BM y quienes velan por el cumplimiento de los objetivos del Programa.

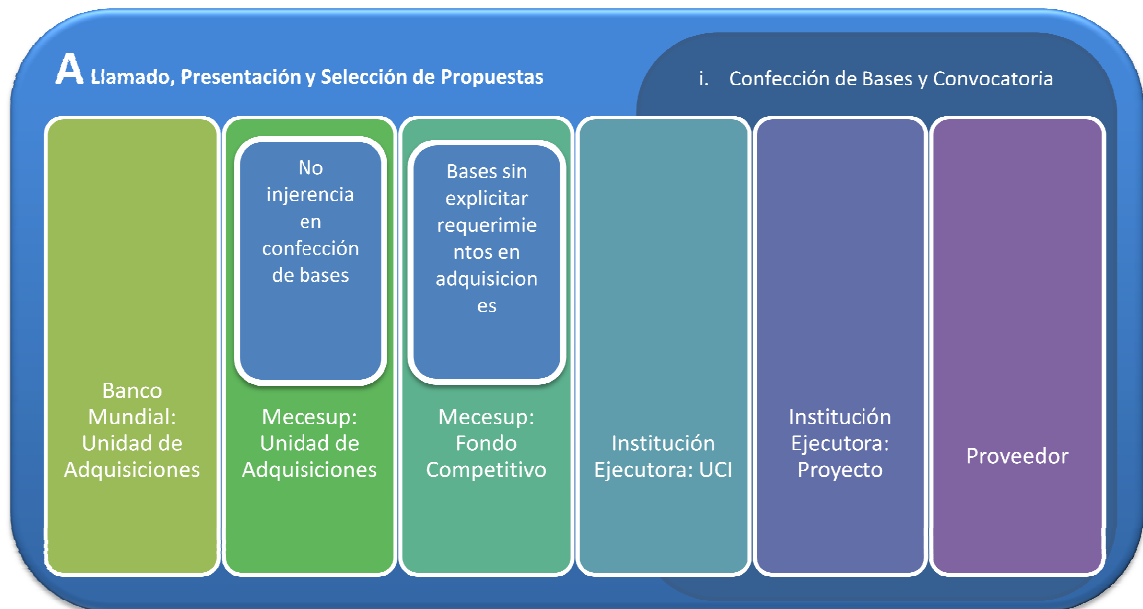


Figura 8. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas; a.i Confección de Bases y Convocatoria”

Fuente: Elaboración Propia

a.ii Preparación de Proyectos: Los proyectos son confeccionados por las instituciones de educación superior interesadas en obtener financiamiento para su desarrollo, en consideración de las bases presentadas por el Ministerio de Educación.

❖ **Ámbito de dificultad: falta de conocimiento al definir propuestas**

Como consecuencia y complemento del punto anterior, durante la etapa de formulación se diseñan proyectos que no necesariamente se ajustan a los requerimientos posteriores de ejecución. Se menciona, por ejemplo, que se propone la adquisición de equipamiento o software que por su naturaleza sólo puede ser adquirido a un proveedor único, lo cual entra en conflicto con la

¹⁶ Para efectos del Programa Mecesus 1 denominado el “Fondo Competitivo Mecesus”

obligatoriedad de realizar propuestas públicas, o bien se considera el desarrollo de productos o servicios en forma interna en la institución lo cual se impide por las normativas.

❖ **Nudo crítico: falta de visión experta, previa a presentación de proyectos**

Dependiendo la institución, el esquema de preparación varía en cuanto a quiénes participan de dicho proceso. En general la formulación de proyectos se hace por equipos académicos que lideran cambios en sus unidades, con una revisión posterior de organismos centrales (Unidad de Coordinación Institucional; UCI) que validan las propuestas y, en ciertos casos, asesoran a los equipos en las estrategias de presentación. Los equipos académicos desarrollan su propuesta con un foco en la oportunidad de conseguir financiamiento para fortalecer sus condiciones académicas, proyectando principalmente las acciones por realizar y los resultados esperados del proyecto. De acuerdo a los equipos entrevistados, este proceso reflexivo no incluye naturalmente los requerimientos “administrativos” para implementar dichas acciones, o bien, se basan en referentes de uso común para ellos, como son los fondos de investigación. Adicionalmente, dado que internamente las instituciones van rotando la presentación de proyectos entre sus unidades, es habitual que quienes diseñan un proyecto no hayan participado de la ejecución de iniciativas anteriores.

En consecuencia, depende de la estructura institucional de apoyo a la formulación de proyectos y muchas veces de la propia experiencia previa en su ejecución, lo que permite considerar los posteriores procesos de adquisiciones desde el diseño conceptual del proyecto. De lo contrario, el proyecto se presenta a concurso con expectativas que no se ajustan a lo que realmente se requerirá en cuanto a sus “costos de ejecución”.



Figura 9. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas; a.ii Preparación de Proyectos”

Fuente: Elaboración Propia

a.iii Evaluación y Selección de Proyectos: Una vez recepcionados los proyectos presentados por las instituciones de educación superior, FIAC organiza su evaluación, resultando un listado con aquellos de los proyectos postulados que recibirán financiamiento. Adicionalmente, para cada proyecto se detallan las condiciones a las que está sujeta esa adjudicación.

❖ **Ámbito de dificultad: información incompleta para ejecutores**

Cuando se aprueba un proyecto y Mecesus notifica a la institución beneficiaria de la asignación del financiamiento, implícitamente – a menos que se explicita lo contrario - se está autorizando la adquisición de las partidas de bienes y servicios propuestos inicialmente (no así su asignación a un proveedor en particular). Esta autorización implícita eventualmente entra en conflicto con la real factibilidad de realizar la adquisición en base a las restricciones impuestas por las normativas.

❖ **Nudo crítico: falta de explicitación de las condiciones de aprobación**

La asignación de proyectos y financiamientos se realiza en base al mérito académico del proyecto y se centra por lo tanto en su contenido estratégico. Esta notificación de adjudicación va acompañada de una serie de observaciones y recomendaciones de ajustes que se deben introducir al proyecto. Estos ajustes incluyen también la asignación de fondos para las distintas partidas postuladas, pero no transmiten aún los requerimientos administrativos que implicarán su adquisición. De hecho, dicha asignación no cuenta con la revisión y aprobación por parte de la Unidad de Adquisiciones que posteriormente deberá visar los procesos. En este punto, la distinción entre el rol del FIAC y de la Unidad de Adquisiciones no es explícita para los equipos de proyecto.

En consecuencia, esta adjudicación transmite a las instituciones “la buena nueva” del financiamiento obtenido pero sigue sin explicitar las normativas de adquisiciones. Es decir, se ha informado que se contará con recursos para comprar, por ejemplo, equipamiento científico, pero aún no se informa del proceso para realizar su compra.

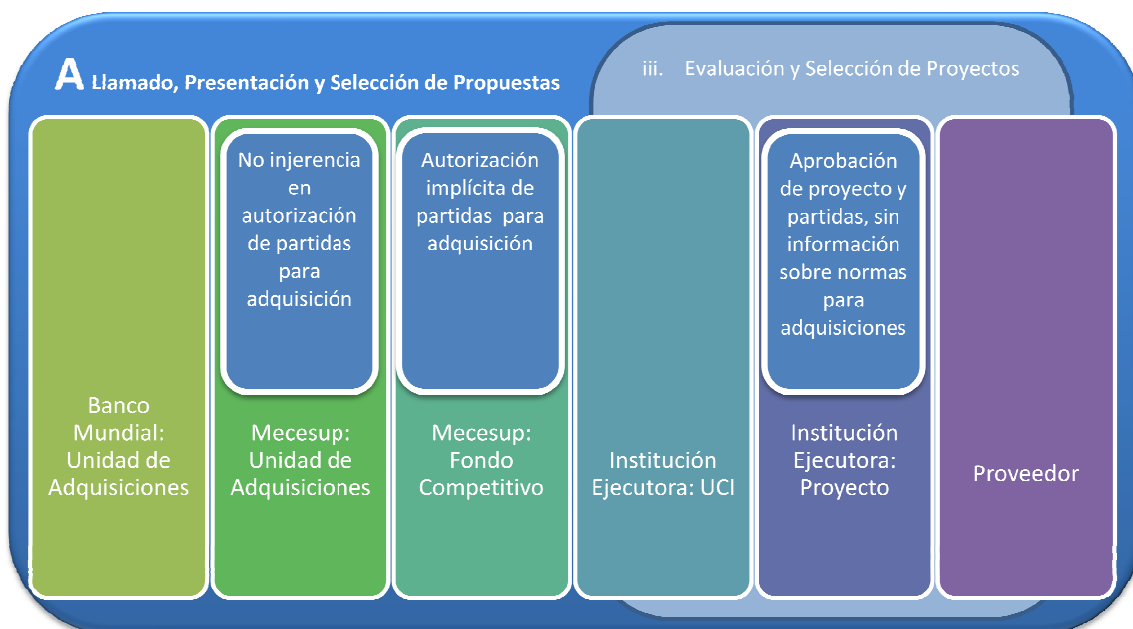


Figura 10. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “A. Llamado, Presentación y Selección de Propuestas; a.iii Evaluación y Selección de Proyectos”

Fuente: Elaboración Propia

B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos:

b.i Reformulación de Proyectos: Las instituciones y sus equipos ejecutores deben ajustar los proyectos en base a las observaciones y recomendaciones expresadas por el FIAC durante la información de adjudicación, En particular, se deben ajustar los presupuestos a los montos efectivamente asignados, habitualmente menores a los montos propuestos originalmente.

❖ **Ámbito de dificultad: programación de plazos con información incompleta**

En esta etapa se debe programar los plazos finales de ejecución de los proyectos los cuales, por lo general no consideran los plazos necesarios del proceso de adquisición. Al igual que en la etapa de formulación, a menos que la institución cuente con mecanismos formales de información, en esta fase el equipo académico directivo del proyecto no conoce aún el detalle de los requerimientos de gestión para las adquisiciones.

❖ **Nudo crítico: toma apresurada de decisiones**

Esta etapa, coordinada por el FIAC, se requiere ejecutar en plazos breves, transmitiéndose la señal de urgencia en la ejecución de los proyectos que posteriormente entrará en conflicto con los tiempos necesarios para procesar los contratos. Por tanto, dependiendo del arreglo institucional para estos efectos, se procura realizar los ajustes en concordancia con lo requerido por Mineduc, para obtener la aprobación de esta nueva versión de forma expedita.



Figura 11. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos; b.1 Reformulación de Proyectos”

Fuente: Elaboración Propia

b.ii Formalización de condiciones de ejecución: consiste principalmente en la firma de los Convenios entre el Ministerio de Educación y la Institución. Estos convenios ya contienen con cierto detalle las normativas del Banco Mundial para realizar las adquisiciones y su proceso de firma se realiza en paralelo a la reformulación.

❖ **Ámbito de dificultad: falta de información completa y específica**

Esta fase del proceso es la primera en que se explicitan y formalizan las condiciones de ejecución de los procesos de adquisiciones, aunque se presentan en forma genérica, y no aplicadas específicamente a las partidas incluidas en cada proyecto.

❖ **Nudo crítico: toma apresurada y aislada de decisiones**

Al ser este un proceso de carácter eminentemente administrativo y que además debe ser realizado en plazos breves, es ejecutado principalmente por las unidades centrales de las instituciones (UCI; secretarías generales o direcciones jurídicas; y rectorías), sin participación de los equipos académicos de los proyectos, quienes pueden o no recibir una copia de los convenios con posterioridad a su proceso de firma.

En consecuencia, a través de este acto la institución formaliza el compromiso de que sus equipos académicos se apegarán a normas de adquisiciones que, según lo señalado por los entrevistados, en la práctica no conocen.

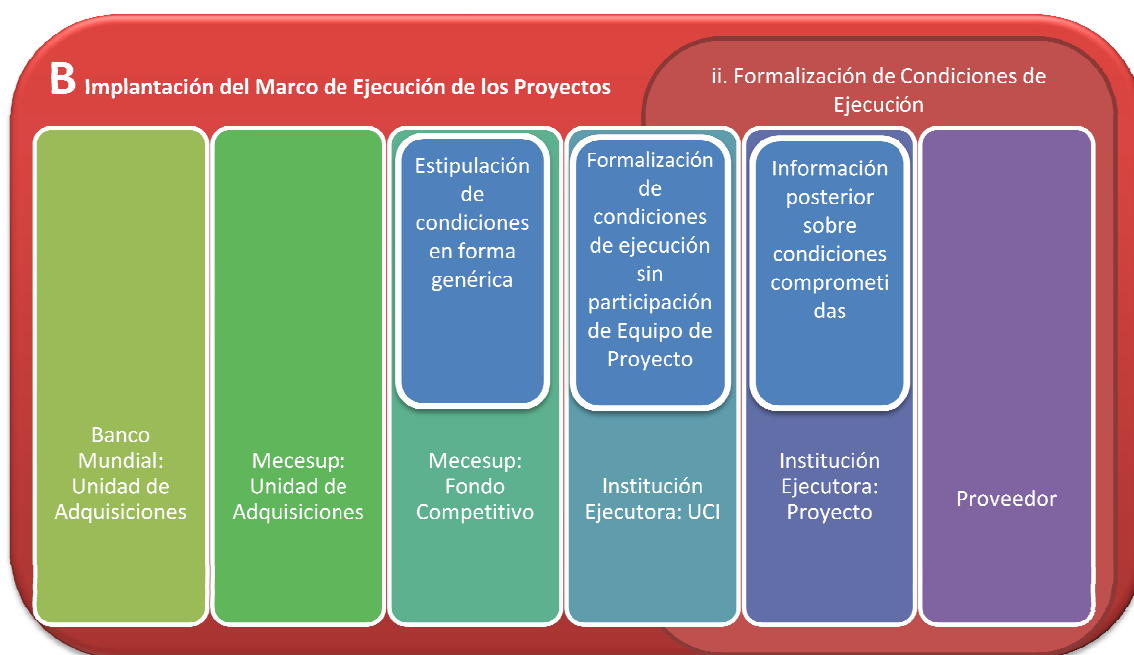


Figura 12. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos; b.2 Formalización de condiciones de ejecución”

Fuente: Elaboración Propia

b.iii Operacionalización de Plan de Trabajo: A través de instrumentos específicos denominados “Planes de Adquisiciones” se introducen los requerimientos procedimentales para cada uno de los contratos que se deben adjudicar en cada proyecto. Esta herramienta pone de manifiesto por primera vez en el proceso de manera explícita qué tipo de procedimiento se deberá utilizar y la participación que tendrá la Unidad de Adquisiciones del Mineduc durante ellos.

❖ **Ámbito de dificultad: alineamiento de expectativas**

No se observa una dificultad propia a su uso, sino la necesidad de acercar expectativas y requerimientos entre los distintos actores como resultado de los procesos anteriores. Esto se evidencia al momento de formalizar plazos de ejecución de los procesos de contratación y considerar los tiempos y condiciones necesarias para adjudicar dichos contratos.

❖ **Nudo crítico: falta de información previa**

La falta de información previa, principalmente hacia los equipos ejecutores, empieza a hacer crisis al momento en que deben considerar todos los procedimientos que deberán cumplir para así tener claridad al momento de proponer plazos de ejecución. Dado que estos “Planes de Adquisiciones” deben ser aprobados por la Unidad de Adquisiciones de Mecesus, se trata de la primera instancia en que se explicita para cada uno de los contratos qué tipo de procedimiento deberá seguirse.



Figura 13. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “B. Implantación del Marco de Ejecución de los Proyectos; b.3 Operacionalización de Plan de Trabajo”

Fuente: Elaboración Propia

C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones:

c.i Preparación de las actividades: Antes de empezar formalmente el procedimiento de adquisiciones mediante el envío de formulario de bases o documentos de concurso, las instituciones preparan el proceso transmitiendo a los equipos académicos o de gestión de los proyectos, los detalles de los requisitos que se deben cumplir para adjudicar el contrato. Esta dinámica no se produce sólo al principio de cada proyecto sino que puede darse al momento de iniciar cada uno de los procedimientos.

❖ **Ámbito de dificultad: conocimiento tardío de condiciones de ejecución**

Si bien en términos generales los equipos responsables de los proyectos ya saben qué tipo de procedimiento deben ejecutar y su estructura a grandes rasgos, se menciona este punto como aquél en que conocen el detalle del procedimiento efectivo que se debe ejecutar en cuanto a documentos a utilizar y pasos a seguir.

❖ **Nudo crítico: conflicto de expectativas y disposición hacia los procesos**

Dependiendo de la estructura institucional y la experiencia previa acumulada, este proceso se facilita al utilizar como referencia documentos utilizados en procesos ya finalizados o entregando el grueso del trabajo administrativo a una unidad central de apoyo. Sin embargo, se observó que en instituciones de menor tamaño, con estructuras más descentralizadas o con menor experiencia deben trabajar sobre la base de documentos nuevos que se entregan a equipos liderados principalmente por académicos.

Esta tensión entre las labores propiamente académicas y un requerimiento fuertemente administrativo, requiere un alineamiento de expectativas respecto del costo de ejecución, especialmente al considerar la particular relación entre la academia y el mundo de la administración. Adicionalmente, los proyectos del Programa Mecesup son liderados por académicos que lo ejercen en función de un cargo directivo y deben asumir dicha carga administrativa en pos de un logro institucional, a diferencia de las cargas administrativas contempladas, por ejemplo, en proyectos de investigación que conllevan logros mucho más evidentes para las líneas de interés y desarrollo personal del académico.

Finalmente, se observa que la decisión de inicio de un proceso de adquisición generalmente está presionada por cierta urgencia en su ejecución, sea por un interés de ejecutar correctamente lo comprometido en las cartas gantt de los proyecto o por necesidades externas de contar a la brevedad con el objeto del contrato. Esto presionará con posterioridad al sistema completo de actores por lograr resultados pronto, entrando en conflicto con la necesidad de ejecutar correctamente los pasos necesarios de acuerdo a las normativas de adquisiciones.

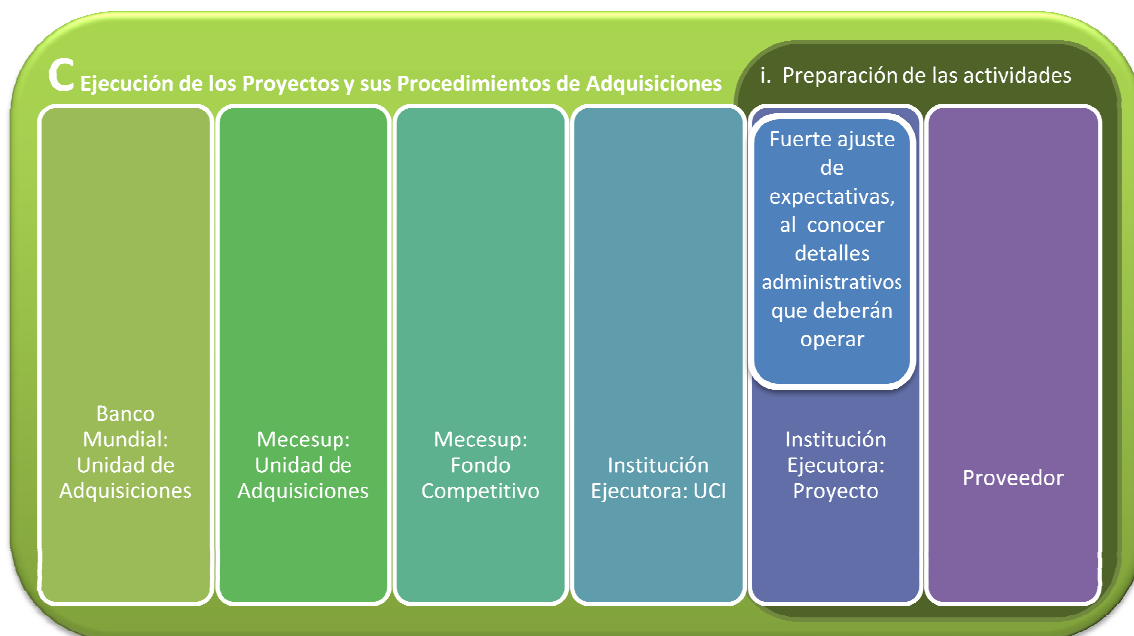


Figura 14. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; c.i Preparación de las actividades”
 Fuente: Elaboración Propia

cii. Ejecución de procedimientos: En esta etapa se producen los pasos formales presentados en la Figura 2 y la interacción entre Banco Mundial (cuando se requiere), Unidad de Adquisiciones de Mecesus, UCI de la institución, equipo de proyecto y proveedores. Dichos pasos formales son definidos en la normativa del Banco Mundial y ejecutados por la institución adjudicataria del proyecto.

❖ **Ámbito de dificultad: gestión de información durante los procesos**

Tal como se ha indicado, la interacción entre diversos actores a lo largo del proceso implica en un determinado momento alguno de ellos es responsable de ejecutar una determinada acción. Este formato implica que no siempre todo el sistema tiene la claridad respecto del punto en que se encuentra el proceso o qué acción se está llevando a cabo.

❖ **Nudo crítico: falta de un sistema integrado de información y control de gestión**

La sucesión de acciones realizadas no cuenta con un registro único que permita a los actores informarse del estado de avance del proceso. Si bien la Unidad de Adquisiciones de Mecesus cuenta con una base de datos de procedimientos, su foco principal es el registro de la información generada y no necesariamente el avance en los procesos. Las instituciones no cuentan con acceso a esta base de datos y por tanto el seguimiento a los procesos queda en manos de las estructuras propias y la iniciativa de cada uno de los actores en caso que el proceso quede detenido en alguno de sus puntos. Esta falta de integración favorece el potencial accionar de los distintos agentes en sus propias agendas, por sobre el interés del principal en el proceso completo.

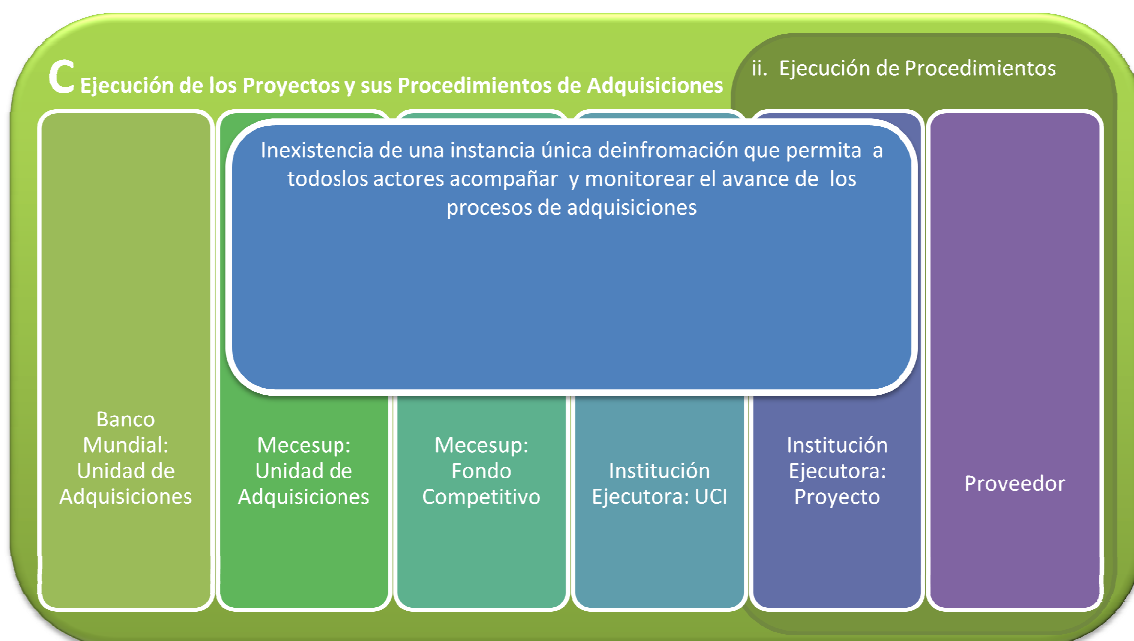


Figura 15. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos”

Fuente: Elaboración Propia

En ésta etapa, dado el volumen de acciones comprendidas y al ser la fase crítica de ejecución de los procedimientos, se identifican además algunos sub ámbitos que deben ser evaluados por separado:



Figura 16. Detalle Subámbitos en etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos”

Fuente: Elaboración Propia

cii.1. Preparación de bases: corresponde al llenado de los formularios para llamar a concurso o solicitar propuestas.

❖ **Ámbito de dificultad: uso, llenado y aprobación de formularios**

De acuerdo a lo observado, este proceso es realizado principalmente por el equipo ejecutor del proyecto que tiene la claridad respecto de los aspectos técnicos del bien a comprar o servicio a contratar, con la colaboración de una unidad central de apoyo (UCI o eventualmente departamento de adquisiciones) en caso que la estructura así lo contemple. Este proceso de confección resulta complejo por los documentos utilizados y las posteriores revisiones por parte de la Unidad de Adquisiciones de Mecesus generan reiteradas rondas de observaciones que deben ser corregidas en dichos documentos. Cada uno de estos ciclos de revisión implica una demora variable por cada uno de los actores, que, de acuerdo a los entrevistados, puede fluctuar entre 1 día y algunas semanas, lo cual va produciendo demoras no contempladas en los programas de ejecución de los proyectos.

❖ **Nudo crítico: disparidad de lenguajes, criterios e intereses entre actores**

Los equipos académicos de proyecto no tienen vinculación habitual con el ámbito de las compras públicas especialmente en el caso de las instituciones privadas. Esto implica que el proceso de confección inicial es en sí complejo por realizarse en un lenguaje ajeno a quienes lo realizan, tensionando así la norma (ostensivo) con el responsable de la ejecución (performativo). Esto se confronta al ser evaluado por personal especializado en los procedimientos, que evalúa dichos documentos con criterios que no son conocidos previamente por quienes confeccionan los documentos. En este punto, el rol que juega la UCI como unidad articuladora resulta clave conciliando los criterios, lenguajes e intereses de ambos actores. Sin embargo, el hecho que la UCI

represente formalmente los intereses de la institución, no implica que éstos coincidan necesariamente con los de los equipos ejecutores. En ocasiones, el velar por la correcta ejecución de los proyectos conlleva que la UCI se deba alinear con criterios Mecesus, tensionando los intereses dentro de la propia institución, agregando etapas de interacción para confluir en una postura coherente ante Mecesus y por tanto retrasando el proceso.

Un segundo ámbito de conflicto es que los revisores a nivel de la Unidad de Adquisiciones en Mecesus ajustan los criterios de revisión en base las propias experiencias que se van acumulando. Esto es, se van introduciendo nuevas exigencias o variando criterios producto de aprendizajes que han surgido en procedimientos previos y que no son informados previamente a las instituciones sino que se introducen como observaciones durante el proceso de revisión.

Finalmente, existen ámbitos de compras en que, por diversos motivos, los equipos académicos tienen alta claridad respecto del producto o servicio específico que requieren para su proyecto¹⁷, e incluso como insumo en su formulación los académicos desarrollan contactos con su proveedor de interés. Esto se traduce en el inicio del proceso con un proveedor deseado (o en ocasiones indeseado) lo cual entra en conflicto con la necesidad de realizar procesos abiertos y competitivos que pudiesen derivar en la asignación de un contrato a un proveedor no deseado. Para evitar este resultado, las bases se confeccionan orientando las propuestas al producto y proveedor deseado lo cual, de resultar muy de manifiesto, resultará en objeciones por parte de los revisores posteriores¹⁸.

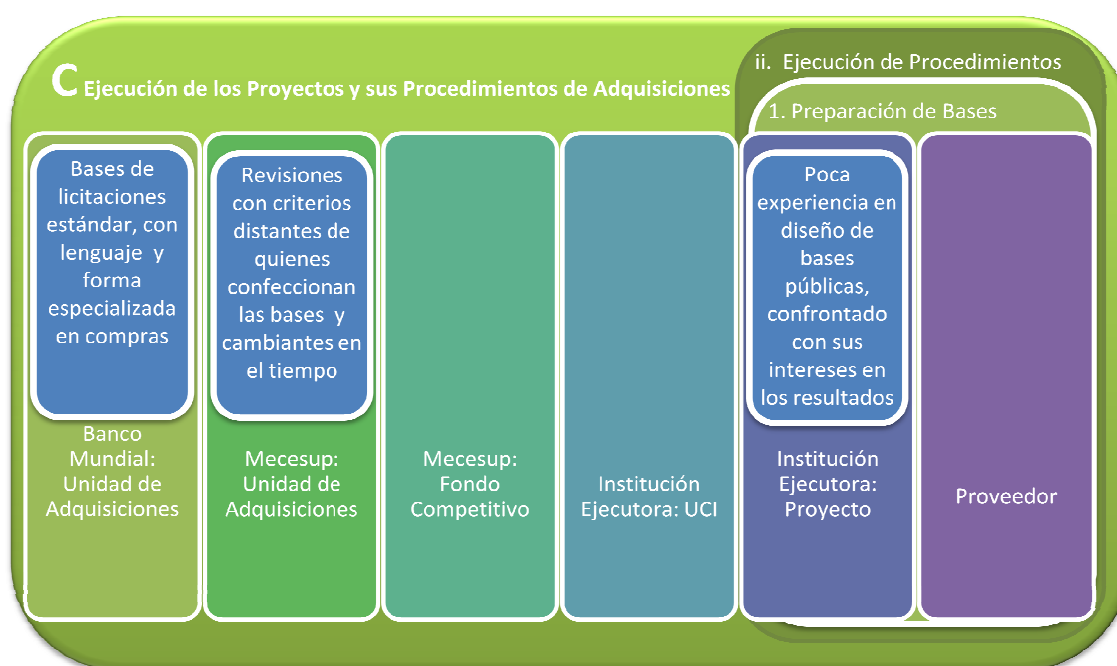


Figura 17. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.1. Preparación de bases”

Fuente: Elaboración Propia

¹⁷ Se da especialmente en ámbitos como el equipamiento científico mayor o las consultorías en que se da preferencia a trabajar con marcas o proveedores con los cuales ya se han desarrollado experiencias anteriores.

¹⁸ Por norma, las licitaciones no pueden explicitar marcas comerciales como parte de los requisitos de postulación

cii.2 Publicación o invitación a presentar ofertas: es el llamado o convocatoria que realiza la institución para obtener ofertas de provisión de los bienes o servicios requeridos para el proyecto. Dependiendo el tipo de procedimiento, se requiere realizar una publicación abierta en medios o bien invitaciones directas a potenciales proveedores.

❖ **Ámbito de dificultad: gestión de proveedores**

En aquellos procedimientos realizados mediante invitación directa, por norma se requiere contar con al menos tres propuestas en el caso de los bienes y consultorías de personas, o seis en el caso de consultorías realizadas por empresas. En caso de adquisiciones relativamente especializadas la obtención de dicha cantidad de proveedores puede resultar compleja, toda vez que para obtener ese número mínimo se debe invitar a un número mayor.

❖ **Nudo crítico: conflicto con dinámicas internas con proveedores**

En general las instituciones de educación superior cuentan con un pool de proveedores habituales para sus necesidades en materia de bienes y servicios, tanto a nivel corporativo como focalizado en cada unidad. La relación con estos proveedores es frecuente, aún cuando las compras propiamente tales se realizan siguiendo procedimientos institucionales, y tienden a ser estables por convenios marco vigentes, coherencia de los bienes provistos con los ya existentes o por las condiciones comerciales y de servicio, que de acuerdo a los entrevistados, son criterios valorados en conjunto con el precio obtenido.

Un aspecto relacionado también mencionado es que muchas de las instituciones, especialmente las de mayor tamaño, acuden regularmente a proveedores internos a la propia institución para la provisión ciertos servicios, lo cual está expresamente excluido por las normativas de Mecesus. Dado lo anterior, la búsqueda de nuevos proveedores, especialmente en ámbitos como el equipamiento científico o docente, o los servicios de asistencia técnica resulta una dificultad adicional para las instituciones.



Figura 18. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.2 Publicación o invitación a presentar ofertas”

Fuente: Elaboración Propia

cii.3 Preparación y presentación de propuestas: una vez informados los potenciales proveedores de los requerimientos de las instituciones, éstos deben preparar y presentar sus ofertas.

❖ **Ámbito de dificultad: presentación de ofertas**

Los formularios y condiciones de presentación representan un esfuerzo importante por parte de los oferentes, especialmente para aquellos que lo hacen por primera vez.

❖ **Nudo crítico: dificultad de proveedores en el uso de bases**

El uso de los documentos del Banco Mundial, al ser instrumentos estándar para diversos tipos de contratos y proyectos a lo largo del mundo, incluyen un gran número de cláusulas fijas que no necesariamente aplican a los contratos ejecutados en el programa Mecesus. Esto implica que los formularios de bases son documentos complejos para quien no haya tenido experiencia en su uso.

Adicionalmente, durante esta etapa la comunicación entre contratantes y oferentes debe ser por escrito lo cual dificulta el proceso de aclaraciones. De acuerdo a lo observado, esta complejidad implica que oferentes eventualmente no están dispuestos a “pagar el costo” de participar del concurso o bien no cuentan con la capacidad instalada para hacerlo. Esto conlleva que en los procedimientos de alta complejidad se dé una concentración de contratos en empresas de mayor tamaño que, por una parte participan habitualmente de licitaciones públicas en otros fondos, cuentan con capacidades para gestionar los documentos necesarios, y finalmente al cabo de algunas participaciones ya han desarrollado el *expertise* para ir ganando nuevos contratos.

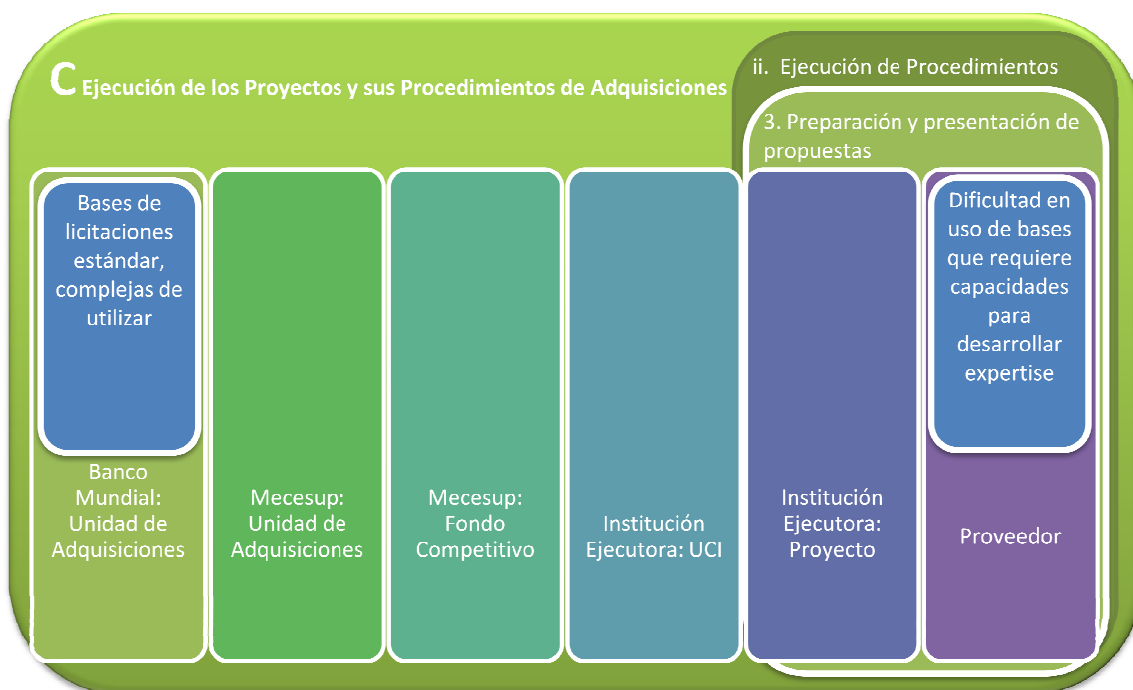


Figura 19. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.3 Preparación y presentación de propuestas”

Fuente: Elaboración Propia

cii.4 Evaluación y adjudicación de las propuestas: una vez recibidas las ofertas las instituciones deben evaluarlas y adjudicar el contrato.

❖ **Ámbito de dificultad: evaluación de las ofertas**

Las definiciones previas estipuladas en las bases, acorde a lo estipulado por las normativas y en general cualquier sistema de compras públicas, describen los criterios de decisión que deben llevar a cabo los evaluadores, limitando el uso de criterios subjetivos que pudiesen hacer cuestionable los resultados finales. Como norma, a menos que se indique lo contrario, una vez verificado el cumplimiento de los requerimientos técnicos y administrativos (con un esquema de evaluación “cumple” o “no cumple”), el contrato se deberá adjudicar a la oferta de menor valor. Esta estructura de evaluación beneficia por lo tanto las propuestas que cumplen exactamente lo solicitado, en perjuicio de aquellas que pueden incluir otros criterios de beneficio no contemplados en la solicitud inicial.

❖ **Nudo crítico: falta de flexibilidad para adjudicar contratos**

Dado que, como se mencionó, los equipos académicos junto con el precio valoran otros aspectos complementarios (maximizando de forma subjetiva la relación costo/beneficio), se ven limitados en valorar estos beneficios no considerados y las métricas de evaluación de las ofertas los pueden llevar forzosamente a elegir una opción menos “eficiente” en el uso de los recursos. Incluso, en aquellos casos que la licitación se ejecutó con un proveedor “preferido” podría darse que el cumplimiento estricto de las bases debiese llevar a adjudicar un proveedor distinto. En este contexto, si las presentaciones de los resultados no concuerdan explícitamente con las condiciones estipuladas en las bases, la propuesta de adjudicación recibirá objeciones desde los revisores de Mecesus.

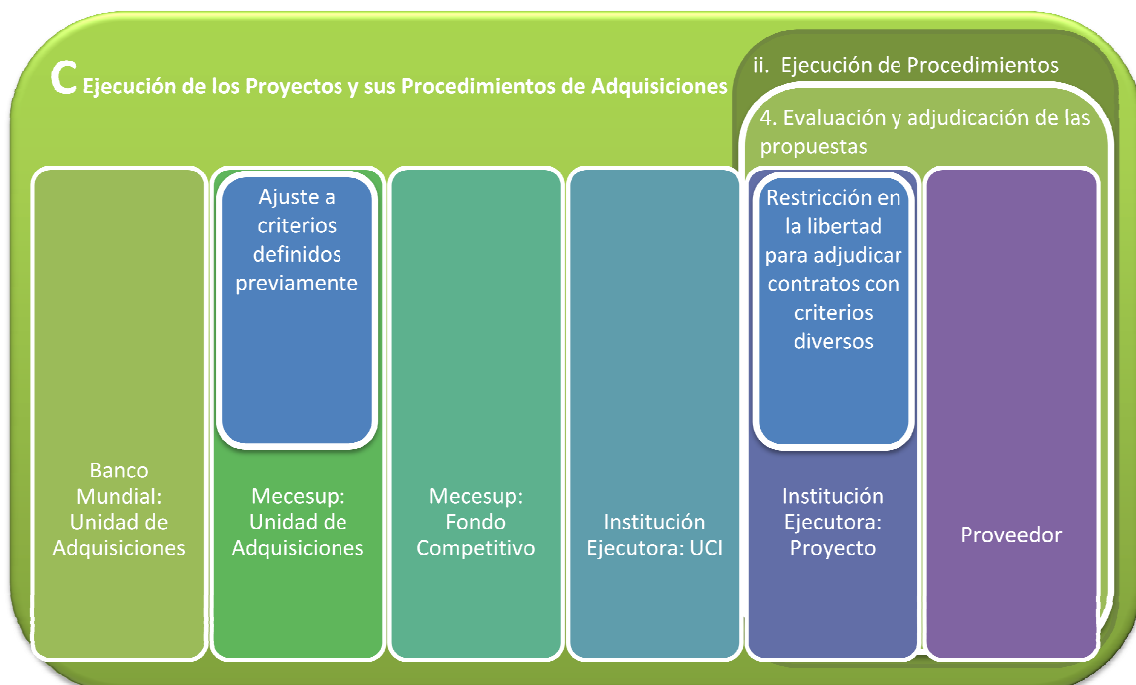


Figura 20. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; cii. Ejecución de procedimientos; cii.4 Evaluación y adjudicación de las propuestas”

Fuente: Elaboración Propia

ciii. Ejecución de actividades contratadas: una vez autorizada la adjudicación del contrato y formalizada su ejecución (mediante un contrato u orden de compra), se lleva a cabo la prestación de los bienes y/o servicios en las condiciones estipuladas en las bases y contratos.

❖ **Ámbito de dificultad: contratación “forzada”**

No se evidencian dificultades propias de la ejecución de los contratos más allá de tener que administrar cláusulas contractuales definidas por una entidad externa. Sin embargo, muchas de esas cláusulas entregan a las instituciones la atribución de activarlas lo cual por lo general no se realiza. Sin embargo, aunque con escasa frecuencia, se aprecia una dificultad derivada del punto anterior que es la “obligación” de llevar a cabo un contrato con un proveedor que debió ser forzosamente adjudicado.

❖ **Nudo crítico: falta de flexibilidad para adjudicar contratos**

Dado que la definición de las adjudicaciones se realiza en base a los criterios definidos *a priori* en la licitación, se observaron casos en que a pesar de que se tratara de una oferta o institución que los cumplía, ésta no cumplía otros criterios más subjetivos de los adquirentes. Esto derivando en dificultades en la ejecución, insatisfacción con los resultados y eventualmente caducidad del contrato con la necesidad de realizar un nuevo proceso.

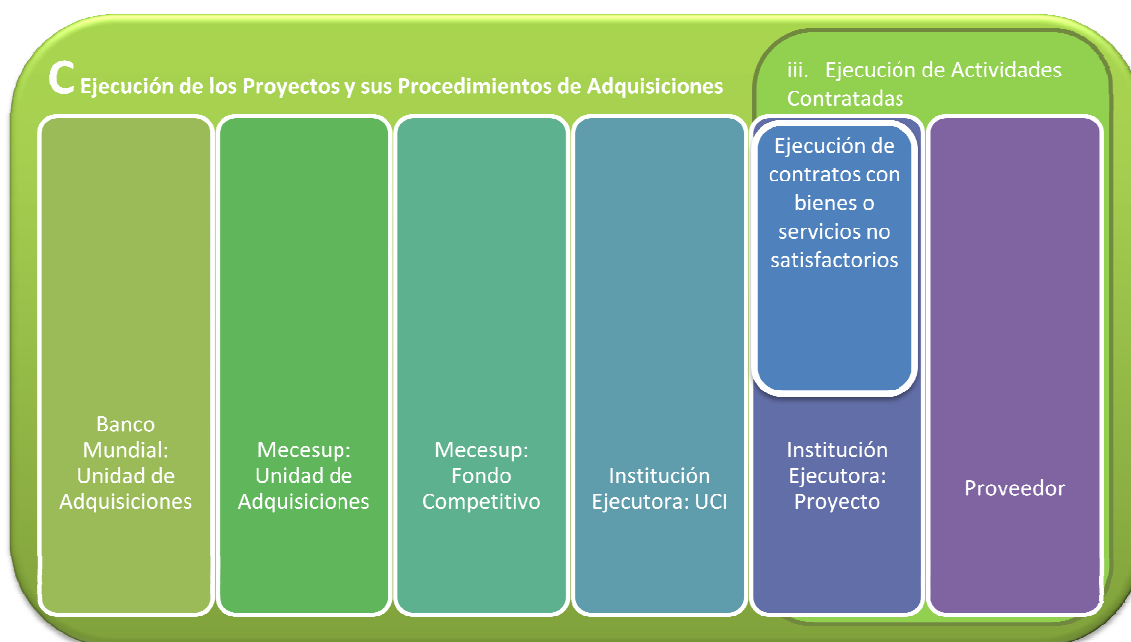


Figura 21. Detalle Ámbitos de Dificultad etapa “C. Ejecución de los Proyectos y Procedimientos de Adquisiciones; ciii. Ejecución de actividades contratadas”

Fuente: Elaboración Propia

En la siguiente sección se presentan los principales elementos de dificultad producto de la descripción presentada.

3.3 Ámbitos de Dificultad y Propuestas para Implementación de Mejoras

En base a los resultados obtenidos, y resumiendo los ámbitos de dificultad y nudos críticos, se identificaron cuatro aspectos factibles de ser mejorados y se proponen elementos que permitan optimizar la gestión en los procedimientos en estudio. Considerando el impacto que su intervención puede tener en el resultado general de la gestión de procesos, los elementos identificados son los siguientes:

- ❖ **Información a los ejecutores** de proyectos, alineando sus expectativas con los requerimientos reales
- ❖ **Capacitación y apoyo** en el uso de documentos a ejecutores y proveedores
- ❖ **Gestión de proveedores**
- ❖ **Control de Gestión** de procesos

En el punto siguiente, se describe cada uno de ellos y se presentan propuestas de intervención.

1. Información a los ejecutores de proyectos alineando sus expectativas con los requerimientos reales

En el esquema estudiado, se observa que existe una disociación importante entre los componentes académicos o estratégicos de los proyectos, de aquellos de carácter más administrativo. Esta disociación, es de origen a nivel de las bases del concurso y la propia organización de Mecesus, y es mantenida y aumentada a lo largo del proceso.

En efecto, no hay información completa que permita diseñar proyectos ajustados a sus reales requerimientos en cuanto a dedicación por parte de los equipos de gestión. Visto desde otra perspectiva, el tiempo presupuestado a dedicar a la gestión académica o estratégica de los proyectos, al momento de la ejecución debe dar lugar a un mayor esfuerzo en gestión administrativa. Esto, en un contexto de natural resistencia a este tipo de deberes (por vocación, habilidades y conveniencia), redundará en una frustración por parte de equipos académicos y resistencias al momento de plantear la posibilidad de nuevos proyectos.

En particular durante los procesos de administración de los proyectos se genera una dinámica de tensión entre equipos académicos que procuran reducir las barreras burocráticas que los separan del bien o servicio que es de su interés contar para ejecutar exitosamente su proyecto, y el resto del sistema involucrado en el proceso, que va introduciendo controles para velar por el cumplimiento de la norma orientada a la transparencia. En la figura 22 se observa la gradiente de intereses que se produce en lo referido al uso de los procedimientos entre los distintos actores.

En conclusión, producto de esta disparidad de información que deriva en expectativas desalineadas, durante el proceso operativo se dará una constante “negociación” entre el extremo de los equipos de proyectos que procuran minimizar el costo burocrático, lo que como *trade-off* implicará eventualmente transgredir estándares aceptados de transparencia, y el extremo del Banco Mundial en que se espera un cumplimiento estricto de sus Normas. Entre medio, las UCIs y el FIAC, desde sus propias agendas y expectativas realizan una interfaz que procura balancear los intereses de los equipos académicos y la parte revisora.



Figura 22. Intereses de los participantes en los procesos de adquisiciones

Fuente: Elaboración Propia

❖ **Propuesta de Intervención:**

- a. Durante el proceso de formulación de las bases de concursos debe participar el área de administración de Mecesus, velando que se presente de forma simple, pero explícita los procedimientos que deberán utilizar las instituciones durante la ejecución de las adjudicaciones de contratos. Esta información se debe además presentar explícitamente en jornadas informativas abiertas a todos los equipos académicos que preparan proyectos. Es fundamental que esto se realice con dicha audiencia (los académicos) ya que son éstos quienes se encuentran más alejados de estos temas y serán además quienes gestionarán parte importante de los procesos.
- b. Incorporar en los formularios de proyecto, en particular en la propuesta financiera, la necesidad de explicitar el mecanismo de contratación de cada una de las partidas presupuestadas, con el objetivo que quienes preparan los proyectos consideren desde su primera propuesta la noción del proceso de contratación.
- c. Una vez aprobados los proyectos, programar instancias de discusión de las condiciones de aprobación de los proyectos entre Mineduc y la institución, incluyendo los requerimientos que se deberán considerar para la asignación del tipo de contratos correspondiente a las partidas aprobadas

2. Capacitación y apoyo en el uso de documentos a ejecutores y proveedores

Considerando que los documentos del Banco Mundial utilizados en el Programa Mecesus tienen un contenido estándar a nivel global, y deben abordar compras de bienes y servicios de muy diversa naturaleza, son en general documentos de estructura y lenguaje genéricos y que responden a las aspiraciones que esta entidad tiene para los procesos que financia. Esta estructura documental es construida y utilizada regularmente por los propios ejecutivos expertos del Banco, como “principal”, mandante de todos los procesos que abarcan sus proyectos y focaliza sus usuarios a agentes públicos de los gobiernos que utilizan sus instrumentos de financiamiento. Estos agentes, son de igual forma expertos en el uso de estos documentos en la realización de adquisiciones para los programas incluidos.

Sin embargo, en el caso estudiado existen dos niveles más de usuarios, al interior de las instituciones, cuyo *expertise* y preparación es progresivamente decreciente: la UCI y los equipos académicos. Por tanto, tal como se muestra en la Figura 23, en la práctica se da que quienes mayor preparación tienen para ejecutar los procesos son quienes están más alejados de ellos. Como resultado, se produce que los usuarios más intensivos de los documentos y quienes realizan las tomas de decisiones en los procesos no están familiarizados con ellos, retrasando su ejecución producto de reiteradas revisiones, observaciones y correcciones de forma y fondo, antes de proceder a la compra o contratación.



Figura 23. Participación relativa de intereses en procesos de adquisiciones

Fuente: Elaboración Propia

Como complemento, para los proveedores, la complejidad de los documentos ha implicado también una barrera de entrada a la participación, toda vez que sólo aquellos que tienen mayor capacidad de gestión podrán abordar las bases de concurso con el detalle que se requiere.

❖ **Propuesta de intervención:**

- a. Identificar y/o instalar unidades expertas dentro de las instituciones que permitan apoyar el proceso de confección de los documentos. En base la experiencia de algunas instituciones de menor tamaño, las unidades centrales de abastecimiento o adquisiciones pueden ser buenos referentes para asesorar técnicamente (en temas de condiciones legales y comerciales principalmente) a los equipos ejecutores. Esto permitirá además mantener el aprendizaje en el uso de documentos, que se pierde al ir variando los equipos académicos ejecutores.
- b. Generar talleres prácticos de trabajo dictados por la Unidad de Adquisiciones de Mecesup, especialmente enfocados en los aspectos técnicos de los documentos y procedimientos para apoyo a las instituciones y proveedores interesados.
- c. Incorporar un apoyo tecnológico “inteligente” que, al especificar el tipo de compra que se quiere realizar, vaya optimizando el formulario de bases para que incluya sólo aquellas cláusulas pertinentes al proceso en curso y complementarlos con contenidos ya propuestos por Mecesup que permitan orientar a los equipos con el tipo de cláusulas y lenguaje de uso habitual que faciliten sus procesos de aprobación.
- d. Concentrar procesos de adquisiciones de diversos proyectos e instituciones en un llamado “marco”, gestionado directamente por el personal experto de Mecesup, con condiciones estándar para todos y que permita dar curso a compras menos especializadas como puede ser equipamiento de tecnologías, mobiliario, etc.

3. Gestión de proveedores

La producción de procesos de adquisición competitivos y transparentes requiere necesariamente contar con proveedores interesados en participar de procesos de contratación y que puedan efectivamente proveer los bienes y/o servicios demandados por el contratante. Este elemento se hace limitante en ciertos ámbitos de contratación en que por su naturaleza la disponibilidad de proveedores es limitada incluso a nivel global (por ejemplo, equipamiento científico avanzado). Sin embargo en otros rubros de bienes y servicios son las instituciones las que focalizan sus proveedores hacia aquellos con que trabajan en forma regular para así evitar riesgos por desconocimiento de sus capacidades técnicas y de soporte o porque estos contratos permiten complementar otras líneas de trabajo conjunto. Esta práctica implica que muchas instituciones, a nivel de sus equipos académicos o de gestión, no tengan la práctica habitual de buscar proveedores de forma abierta, competitiva y con un alcance global.

Estas limitaciones, derivadas del mercado o por políticas del comprador, afectan la competitividad de los procesos de contratación, y diversificar las opciones de proveedores resulta una dificultad para los equipos académicos en parte por desconocimiento de los mercados, pero principalmente por reticencia a incorporar nuevas alternativas que pudiesen no cumplir sus requerimientos de la forma en que lo hacen los recurrentes.

Como consecuencia, durante los procesos de contratación se tiende a establecer requisitos o condiciones que facilitan la postulación de proveedores locales o habituales de las instituciones, las cuales son posteriormente objetadas por los revisores, implicando un nuevo proceso de corrección y ajuste, retardando el proceso de adquisición.

❖ **Propuesta de Intervención:**

- a. Consolidar por parte de Mecesus un registro de proveedores participantes en las licitaciones y procesos de contratación de los proyectos, para orientar a los equipos con menor experiencia en alternativas de potenciales interesados.
- b. Incorporar un proceso de llamado a recibir expresiones de interés que sea realizado centralmente para todos los proyectos en diversas ocasiones en el año que permita recoger potenciales proveedores interesados a los cuales se les invitaría al momento de ejecutar el proceso formal.
- c. Generar una asociación con otras plataformas, como Mercado Público, para facilitar la gestión de bases de datos de proveedores calificados.

4. Control de gestión de procesos

El modelo descentralizado de ejecución de los proyectos implica que se realizan paralelamente un gran número de procesos en distintas instituciones y, dentro de ellas, de distintos proyectos. Esto implica numerosas “transacciones” de información y documentación como la presentada en la Figura 3. Dichos intercambios son realizados principalmente por correo electrónico y/o papel por correo tradicional. En general no existen sistemas que integren la información de los diversos procesos y sus etapas, salvo algunos desarrollados localmente por instituciones de mayor tamaño. Incluso en estos casos, su espectro de información se limita a lo que se realiza al interior de la institución, perdiéndose detalle al momento de salir de ella.

Paralelamente, para efectos de la administración centralizada de estos procedimientos, Mecesus ha desarrollado una base de datos que registra el estado general de un proceso y su información relevante.

Como consecuencia, no existe una mirada transversal integradora a todo el proceso, que permita realizar un control de gestión adecuado por parte de todos los actores del sistema.

❖ **Propuesta de Intervención:**

- a. Desarrollar un sistema, idealmente de soporte en plataforma web, que permita gestionar los procesos de adquisiciones de manera transversal a lo largo del proceso con formato tipo *workflow*. Esto permitiría operar el intercambio de notificaciones y documentos que puedan utilizarse en formato electrónico, verificar el estado de avance de los procesos de formulación, revisión y corrección de los documentos y alimentar una base de datos central con la información principal de los procesos.
- b. El sistema propuesto en el punto anterior puede eventualmente complementarse con un sistema de postulación *online*, que facilite a los proveedores la presentación de sus ofertas y el posterior procesamiento de los resultados de las ofertas recibidas.

4. Conclusiones

Como resultado del estudio realizado y a partir de la experiencia del caso analizado, es posible derivar las siguientes conclusiones de orden general:

- i. El uso de marcos normativos estandarizados son de gran utilidad para orientar el accionar de diversos actores dentro de un proceso, sosteniendo así atributos que resultan relevantes para quien define la norma. En el caso en estudio dicho atributo es la transparencia de los procesos de adquisiciones. Sin embargo, dicha norma corresponde en realidad a una construcción teórica basada en un estándar deseado de acción. Dicho de otra forma, es una rutina de pasos a seguir que se estimaron necesarios para lograr un cierto efecto deseado. Complementariamente, el uso de estas normas implica que un determinado mandante principal considera que el logro de este efecto deseado resulta lo suficientemente relevante como para llevar a cabo esta rutina, aún cuando esto conlleve un esfuerzo administrativo que puede resultar de alta significancia para el agente que lo ejecuta.

Sin embargo, dicha rutina es llevada a la práctica por el agente en un determinado contexto de intereses, capacidades y preferencias, tanto personales como institucionales, que pueden o no coincidir con aquellos contemplados en la teoría por el principal. De hecho, tanto la literatura como el caso analizado demuestran que en general los intereses de estos agentes ejecutores no coincidirán con aquel del principal. Es este contexto de intereses, capacidades y preferencias el que genera distancias entre aquello contenido en la normativa teórica y aquello observado finalmente en la práctica. Por lo tanto, identificar las fuerzas que en este contexto actúan sobre los participantes, resulta de alto valor para poder orientar efectivamente su accionar en la dirección de lo que se desea lograr, en las condiciones establecidas para ello.

- ii. El uso de modelos descentralizados de ejecución de programas públicos puede resultar una buena estrategia para llevar a la práctica el logro de los objetivos que éstos persiguen. De hecho, las evaluaciones realizadas al programa en estudio en este caso, en lo referido al fortalecimiento del sistema de educación superior, así lo han demostrado. Sin embargo, como contraparte la descentralización o delegación de la ejecución diversifica los

participantes en los procesos de gestión, ampliando los puntos de toma de decisión, la posibilidad de encontrar mayor variedad de intereses entre los participantes frente a un evento y multiplicando en definitiva la generación de dinámicas tipo agencia.

No obstante, este escenario no invalida el uso de este tipo de modelos, sino que levanta el gran desafío de alinear a los distintos participantes de la cadena de ejecución de los programas. Esto resulta particularmente relevante en la medida que los modelos de gestión incluyen sucesivos niveles de “agentes” que se alejan del “principal” y para los cuales las motivaciones para realizar determinados procesos se hacen menos evidentes y la información relevante se hace menos disponible.

Parte importante de este proceso de alineación pasa por explicitar requerimientos, motivaciones y expectativas en la medida que los ejecutores se van involucrando en ellos y generar espacios de convergencia entre ellos. Para ello, un proceso técnico didáctico de alfabetización en los lenguajes propios de cada actor podrá generar un espacio común de conversación para dar fluidez a los procesos.

- iii. Por otra parte, cuando esta delegación además se realiza hacia una diversidad de instituciones de muy variadas índole (tamaño, misión, ubicación, trayectoria, etc.), las dinámicas que se generarán al interior de cada una de ellas además implicará una relación distinta con los agentes agrupadores en niveles superiores de la cadena, como pueden ser las unidades gestoras del propio programa.

Esto, al igual que la alineación “vertical” hacia niveles más lejanos en la cadena de ejecución de los proyectos, requerirá una alineación “horizontal”. Esto es, el gestor público central deberá procurar que todos los participantes del programa cuenten con capacidades mínimas para dar cuenta de los requerimientos que implicará su ejecución. Nuevamente, el explicitar las condiciones de ejecución en puntos iniciales de la operación facilitará el ajuste de expectativas y permitirá la toma de decisiones estratégicas en las instituciones que aspiren a ser partícipes de un determinada iniciativa. Estas decisiones incluirán la instalación de

capacidades adecuadas, pero especialmente de voluntad institucional para hacerse coejecutor del programa en cuestión.

- iv. La implementación de nuevas prácticas en una organización siempre involucrará resistencias y procesos de adaptación. Esto se observa con mayor nitidez al ser una entidad externa la que establece estas prácticas, que además entran en conflicto con las propias normas, formales o informales, en uso en la organización. Adicionalmente esto se verá profundizado si estos además son de uso temporal o incluso puntual.

Estos tres elementos implicarán una desconfianza inicial a su uso y un costo inicial mayor para quienes deban llevarlas a la práctica, forzados a ello por compromisos institucionales. Sin embargo, es importante explicitar que la correcta introducción y uso de nuevos procedimientos en una institución es especialmente de interés de quien los impone, por cuanto su adecuada adopción facilitará los posteriores procesos de operación y el logro de sus objetivos superiores.

Por lo tanto, más allá de la obligatoriedad impuesta, la introducción de normas extrañas a una institución, debiese considerar un proceso de enseñanza formal a nivel organizacional, de “evangelización” a nivel focalizado a partir de socios estratégicos facilitadores en la propia institución y especialmente del despliegue de mecanismos de apoyo que faciliten su uso para disminuir los costos de adopción por parte de los usuarios. Es decir, abordar estos procesos no sólo desde la perspectiva del contralor – verificador, sino desde el socio coejecutor.

- v. La falta de confluencia de los diversos actores señalada previamente, se genera y amplifica en la medida que no existen espacios integrados de comunicación y los participantes de un determinado sistema no cuentan con acceso a información relevante respecto de la gestión del mismo.

Los actuales medios de información y comunicación permiten que procesos con participación descentralizada puedan registrar, procesar y entregar información pertinente y actualizada respecto del accionar de cada uno de sus componentes. Esto facilitaría la confluencia de todos los actores en un ambiente abierto y el manejo de información

integrada a lo largo del sistema, promoviendo un control de gestión por parte de todos los participantes. Es decir, en el caso en estudio, aportaría a que en efecto los procesos sean más transparentes y con mayor fluidez en su ejecución.

- vi. En el ámbito público no resulta posible desligar el fondo de la política que se espera apoyar de los componentes de gestión requeridos para dar entrega de los productos contenidos en dicha política. A diferencia del sector privado, la rendición de cuentas es un componente que debiese estar presente en cada uno de los procesos que se llevan a cabo. Esto implicará necesariamente la ejecución de ciertas acciones que permitan la adecuada auditoría externa de las decisiones que los distintos actores toman, especialmente en lo referido al uso de recursos públicos.

En este contexto, resulta fundamental que los gestores públicos consideren en todo momento el ámbito administrativo en su actuar y lo incluyan dentro de su accionar estratégico y operativo. Si bien siempre se deberá tender a hacer los procesos operativos lo más eficientes posibles, para lograr una pronta entrega de los bienes y servicios públicos, existirá una “necesaria burocracia” que dé cuenta de un actuar no cuestionable. Sin embargo, cuando actores privados actúan como agentes públicos no necesariamente considerarán correctamente esta burocracia como “necesaria” y será función del gestor público el introducir exitosamente este componente en la estructura operativa como parte de la responsabilidad propia de su contraparte privada. Sin embargo, será también parte de su propia función el procurar que esta burocracia sea efectivamente aquella necesaria y permita actuar con eficiencia a quienes se hacen partícipes de la ejecución de un determinado programa.

5. Referencias Bibliográficas

1. Banco Mundial (2008). *Examen Anual de la Eficacia en Términos de Desarrollo*.
2. Banco Mundial (2006). *Normas: Contrataciones con préstamos del BIRF y créditos de la AIF*. Banco Mundial, mayo 2004; Versión revisada en Octubre de 2006
3. Contreras Alday, Héctor (2005). *Gobierno Electrónico: Mejorando la Eficiencia y Fortaleciendo la Lucha Contra la Corrupción*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
4. Cortázar, Juan Carlos (2007) “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales” En: Cortázar, J.C. (Ed) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID, 2007.
5. Elmore, Richard F. (1996). *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed) La implementación de las Políticas. México: Miguel Angel Porrúa. 1996
6. Espinoza, Oscar; Fecci, Ester; González, Luis Eduardo; Marianov, Vladimir; Mora, Arturo; Ocaranza, Olaya; Prieto, Juan Pablo; Rodríguez, Emilio (2006). *Informe: Educación Superior en Iberoamérica el Caso de Chile*. Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA, Proyecto UNIVERSIA.
7. Feldman, Martha; Pentland, Brian (2003). *Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change*. Administrative Science Quarterly, 48, 94-118. 2003.
8. Fernandez, Enrique (2009). *Cambio de paradigma en la gestión de instituciones de educación superior*. En: Arata, Adolfo; Rodríguez, Emilio (Ed.). “Desafíos y Perspectivas de la Dirección Estratégica de las Instituciones Universitarias”. P.I p.69 – 96. Comisión Nacional de Acreditación. Diciembre 2009.
9. Gershon, Peter (2004). *Releasing resources for the frontline: Independent Review of Public Sector Efficiency*. Her Majesty's Treasury (nota: Ministerio de Finanzas del Reino Unido). July, 2004.
10. Mauro, Paolo (1995). *Corruption and Growth*. The Quarterly Journal of Economics. 110(3), pp. 681-712. August 1995
11. McCue, Clifford; Pitzer, Jack (2000). *Centralized vs. decentralized purchasing: Current trends in governmental procurement practices*. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Vol. 12, N°3. 2000
12. OECD (2000). *Centralised and Decentralised Public Procurement*. Sigma Papers, No. 29, OECD Publishing. 2000.
13. OECD (2006). *Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones públicas*. OECD Publishing. 2006.
14. OECD (2007). *Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z*. OECD Publishing. 2007.
15. Organización Mundial de Comercio (1995). *Acuerdo Sobre Contratación Pública*

16. Office of Government Commerce (2005). *Procurement Efficiency and Value for Money Measurement*. Her Majesty's Treasury (nota: Ministerio de Finanzas del Reino Unido). 2005.
17. Palm, Risa (2006). *Perspectives from the Dark Side: The Career Transition from Faculty to Administrator*. *New Directions for Higher Education*, no. 134, Summer 2006.
18. Prats, Joan Oriol (2007). *Revisión Crítica de los Aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo*. *Revista de Economía Institucional*. Jan./June 2007, vol.9, no.16, p.121-148.
19. Pressman, J.L.; Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
20. Programa Mecesup2, Ministerio de Educación de Chile (2009). *Manual de Operaciones del Programa Mecesup2*. Unidad de Administración del Proyecto, Programa Mecesup 2. Junio de 2009
21. Pontificia Universidad Católica de Chile (2009). *Manual de Procedimientos e Instructivo de Ejecución de Proyectos Mecesup*. Unidad de Coordinación Institucional, Vicerrectoría Académica UC. Noviembre de 2009
22. Simons, Robert (1995). *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press. Capítulos 1 y 2
23. Transparency International (2005). *TI's Minimum Standards for Public Contracting*. Transparency International, Policy Positions N°3. 2005
24. Transparency International (2006). *Public Contracting in Latin America: Institutions, practices, and corruption risks. A Study on the Level of Risk in Public Contracting Systems in 9 Latin American Countries*. Transparency International: Americas Regional Department, Public Contracting Global Programme. October 2006
25. Vagstad, Steinar (2000). *Centralized vs. decentralized procurement: Does dispersed information call for decentralized decision-making?*. *International Journal of Industrial Organization* N°18, p. 949–963. 2000
26. Weber, Cláudio; Ribeiro Capobianco, Eduardo. *Licitaciones y Contratos Públicos, el Caso de Brasil*. *Nueva Sociedad* N°194, Noviembre / Diciembre 2004.

6. Anexo 1: Cuestionario de Entrevistas Realizadas

6.1 Responsables Mecesusup

Entrevistas Estudio de Caso	
1	Marco general de los procedimientos
1.1	¿quiénes son los beneficiarios de las normativas de adquisiciones?
1.2	¿se evalúa la satisfacción de los clientes o beneficiarios con el uso de las normativas? ¿cómo?
1.3	¿se evalúa si el uso de las normativas cumple efectivamente con los objetivos que se propone? ¿cómo?
2	Hábitos y prácticas pro - transparencia
2.1	¿existen, en su conocimiento, otras formas que permitan garantizar procesos transparentes y sean factibles de ser aplicadas a este programa?
2.2	¿Cuáles son los instrumentos (documentos, procedimientos, controles, etc.) que más aportan a garantizar la transparencia de los procesos?
3	Mercado
3.1	¿qué cantidad de proveedores participa habitualmente en los procesos?
3.2	¿cuál es el nivel de concentración en los proveedores que se adjudican de los contratos?
3.3	¿cuáles son los medios de informar públicamente en el transcurso de los procesos de compra?
3.4	¿En su opinión, que nivel de relación tienen los compradores con un proveedor determinado, más allá de las compras de este programa?
4	Organización del programa
4.1	¿cómo se define cuándo participa el mece/BM en un procedimiento?
4.2	¿qué tipo de revisión debe efectuar un ejecutivo Mece?
4.3	¿cómo se realiza el intercambio de información?
4.4	¿Según las normas, el procedimiento de adquisición lo debe hacer la UCI o el equipo de proyecto?
4.5	¿quién lo realiza habitualmente?
5	Capacidades
5.1	¿cómo se asignan los analistas a cargo de un determinado procedimiento?
5.2	¿qué nivel de expertise se requiere para aplicar las normativas? (nivel profesional; capacitación; experiencia)
5.3	¿qué calificaciones tienen los actuales de los analistas?
5.4	¿cómo se evalúa que cuenten con los conocimientos adecuados?
5.5	¿qué capacitación se realiza a los analistas de los programas?
5.6	¿cuál es el perfil óptimo de contraparte en UCIs para implementar las normativas?
5.7	¿cómo se evalúa que cuenten con los conocimientos adecuados?
5.8	¿qué capacitación se realiza a los analistas de la UCI y de los proyectos?
5.9	¿cómo se decide la aplicación de cambios o nuevos criterios en las normativas o procedimientos?
5.10	¿cómo se le informa a Mece la aplicación de cambios o nuevos criterios?
5.11	¿En general, una misma persona cuántas veces debe utilizar estos procedimientos?
6	Procesos
6.1	¿cuánto dura en promedio un procedimiento de licitación/consultoría en Mece?
6.2	Cuando hay un requerimiento ¿cuánto tarda una respuesta a las UCIs?
6.3	¿cuánto tarda una respuesta desde las UCIs?
6.4	¿cuánto tarda una respuesta desde BM?
6.5	¿se lleva un seguimiento al avance de los procesos?
6.6	¿qué etapa del proceso resulta el de mayor dificultad para los ejecutores?
6.7	¿cómo se podría resolver esa dificultad?
6.8	¿cuál es el porcentaje de ejecución correcta de las normativas?
6.9	¿hay alguna diferencia según el tipo de institución contraparte?
6.10	¿hay alguna diferencia según el tipo de procedimiento?

6.2 Unidades Centrales en Instituciones

Entrevistas Estudio de Caso	
1	Marco general de los procedimientos
1.1	¿quiénes son los beneficiarios de las normativas de adquisiciones?
1.2	¿se evalúa la satisfacción de los clientes o beneficiarios con el uso de las normativas? ¿cómo?
2	Hábitos y prácticas pro - transparencia
2.1	¿Cuáles son los instrumentos (documentos, procedimientos, controles, etc.) que más aportan a garantizar la transparencia de los procesos?
3	Mercado
3.1	¿qué cantidad de proveedores participa habitualmente en los procesos?
3.2	¿cuál es el nivel de concentración en los proveedores que se adjudican de los contratos?
3.3	¿En su opinión, que nivel de relación tienen los compradores directos con un proveedor determinado, más allá de las compras de este programa?
4	Organización del programa
4.1	¿Según las normas, el procedimiento de adquisición lo debe hacer la UCI o el equipo de proyecto?
4.2	¿cómo se define cuándo participa la UCI en un procedimiento?
4.3	¿qué tipo de revisión debe efectuar la UCI?
4.4	¿cómo se realiza el intercambio de información?
4.5	¿quién lo realiza habitualmente?
5	Capacidades
5.1	¿qué nivel de expertise se requiere para aplicar las normativas? (nivel profesional; capacitación; experiencia)
5.2	¿qué calificaciones tienen los actuales de los analistas?
5.3	¿cómo se evalúa que cuenten con los conocimientos adecuados?
5.4	¿qué capacitación se realiza a los analistas de la UCI?
5.5	¿cuál es el perfil óptimo de contraparte en los proyectos para implementar las normativas?
5.6	¿qué capacitación se realiza a los responsables los proyectos?
5.7	¿cómo se informa el Mece la aplicación de cambios o nuevos criterios?
5.8	¿En general, una misma persona cuántas veces debe utilizar estos procedimientos?
6	Procesos
6.1	¿cuánto dura en promedio un procedimiento de licitación/consultoría en Mece?
6.2	Cuando hay un requerimiento ¿cuánto tarda una respuesta a los proyectos?
6.3	¿cuánto tarda una respuesta desde los proyectos?
6.4	¿cuánto tarda una respuesta desde MECE?
6.5	¿se lleva un seguimiento al avance de los procesos?
6.6	¿qué etapa del proceso resulta el de mayor dificultad para los ejecutores?
6.7	¿cómo se podría resolver esa dificultad?
6.8	¿cuál es el porcentaje de ejecución correcta de las normativas?

6.3 Equipos Ejecutores en Instituciones

Entrevistas Estudio de Caso	
1	Marco general de los procedimientos
1.1	¿quiénes son los beneficiarios de las normativas de adquisiciones?
2	Hábitos y prácticas pro - transparencia
2.1	¿Cuáles son los instrumentos (documentos, procedimientos, controles, etc.) que más aportan a garantizar la transparencia de los procesos?
3	Mercado
3.1	¿qué cantidad de proveedores participa habitualmente en los procesos?
3.2	¿cuál es el nivel de concentración en los proveedores que se adjudican de los contratos?
3.3	¿En su opinión, que nivel de relación tienen los compradores directos con un proveedor determinado, más allá de las compras de este programa?
4	Organización del programa
4.1	¿Según las normas, el procedimiento de adquisición lo debe hacer la UCI o el equipo de proyecto?
4.2	¿quién lo realiza habitualmente?
4.3	¿qué participación tiene el equipo del proyecto?
5	Capacidades
5.1	¿qué nivel de expertise se requiere para aplicar las normativas? (nivel profesional; capacitación; experiencia)
5.2	¿qué capacitación se realiza a los responsables los proyectos?
5.3	¿qué calificaciones deben tener los analistas al nivel de la UCI? ¿las tienen?
5.7	¿En general, una misma persona cuántas veces debe utilizar estos procedimientos?
6	Procesos
6.1	¿cuánto dura en promedio un procedimiento de licitación/consultoría en Mece?
6.2	Cuando hay un requerimiento ¿cuánto tarda una respuesta a los proyectos?
6.3	¿cuánto tarda una respuesta desde los proyectos?
6.4	¿cuánto tarda una respuesta desde MECE?
6.5	¿qué etapa del proceso resulta el de mayor dificultad para los ejecutores?
6.7	¿cómo se podría resolver esa dificultad?

6.4 Proveedores

Entrevistas Estudio de Caso	
1	Marco general de los procedimientos
1.1	¿quiénes son los beneficiarios de las normativas de adquisiciones?
1.2	¿se evalúa la satisfacción de los clientes o beneficiarios con el uso de las normativas? ¿cómo?
2	Hábitos y prácticas pro - transparencia
2.1	¿existen, en su conocimiento, otras formas que permitan garantizar procesos transparentes y sean factibles de ser aplicadas a este programa?
2.2	¿Cuáles son los instrumentos (documentos, procedimientos, controles, etc.) que más aportan a garantizar la transparencia de los procesos?
3	Mercado
3.1	¿qué cantidad de proveedores participa habitualmente en los procesos?
3.2	¿cuál es el nivel de concentración en los proveedores que se adjudican de los contratos?
3.3	¿cuáles son los medios de informar públicamente en el transcurso de los procesos de compra?
3.4	¿En su opinión, que nivel de relación tienen los compradores con un proveedor determinado, más allá de las compras de este programa?
4	Organización del programa
4.1	¿quién realiza habitualmente los procesos (es su contraparte)?
4.2	¿cómo se realiza el intercambio de información?
5	Capacidades
5.1	¿cómo se asignan los encargados de un determinado procedimiento?
5.2	¿qué nivel de expertise se requiere para aplicar las normativas? (nivel profesional; capacitación; experiencia)
5.3	¿qué calificaciones tienen los actuales de los encargados?
5.4	¿qué capacitación se realiza a los encargados?
6	Procesos
6.1	¿cuánto dura en promedio un procedimiento de licitación/consultoría en Mece?
6.2	Cuando hay un requerimiento ¿cuánto tarda una respuesta?
6.3	¿se lleva un seguimiento al avance de los procesos?
6.4	¿qué etapa del proceso resulta el de mayor dificultad para los ejecutores?
6.5	¿cómo se podría resolver esa dificultad?
6.6	¿hay alguna diferencia según el tipo de institución contraparte?
6.7	¿hay alguna diferencia según el tipo de procedimiento?

7. Anexo 2: Entrevistados

- Por la parte reguladora - revisora:
 - Analista de adquisiciones del programa a nivel del Banco Mundial¹⁹
 - Coordinador General del programa Mecesup 2²⁰
 - 3 Analistas de adquisiciones en el programa Mecesup 2

- Por la parte ejecutora de los procedimientos (instituciones compradoras):
 - Miembros de Unidades centrales de coordinación de proyectos Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Valparaíso
 - Miembros de equipos de proyecto Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Formación Técnica UCN.

- Por la parte participante de los procesos de compra y contratación (proveedores):
 - Representantes de ventas Arquimed y Crecic
 - Consultor Individual

¹⁹ Entrevista realizada sin cuestionario estándar de preguntas

²⁰ Entrevista realizada sin cuestionario estándar de preguntas