

RESUMEN

Aplicación PACI

I. Introducción

La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) es un organismo de carácter público no estatal. Es considerada el brazo operativo de las políticas públicas y las prioridades del Poder Ejecutivo en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación. Su principal objetivo es promover y estimular la investigación y la aplicación de nuevos conocimientos a la realidad productiva y social del país, a través de diversos instrumentos (fondos para proyectos de investigación, becas de posgrados nacionales e internacionales, programas de incentivos a la cultura innovadora y del emprendedurismo, etc.), tanto en el sector privado como público.

La ANII tiene un rol clave en el desarrollo del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación del país. Gran parte de sus actividades se financian con recursos externos, en especial provenientes del BID, convirtiéndose así en uno de los principales socios institucionales para el cumplimiento de los objetivos comunes de desarrollo. Actualmente se encuentra en ejecución el Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (2775/OC-UR) por US\$8 millones de dólares aprobados, el Programa de Innovación para el Desarrollo Productivo (UR-L1096) y se encuentra en diseño el Programa de Innovación Empresarial y Emprendimiento (UR-L1142), primer Préstamo Basado en Resultados (PBR) del BID en Uruguay, conforme el instrumento aprobado por el Directorio en el documento GN 2869-1 .

Con el fin de producir información útil para analizar la capacidad institucional de la ANII, como Organismo Ejecutor, durante la semana del 6 al 10 de marzo de 2017, se llevó a cabo un ejercicio participativo de aplicación de la Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional (PACI) y de evaluación de sistemas fiduciarios de adquisiciones y gestión financiera de la entidad, con el fin de aceptar el uso de sus sistemas en la operación a financiar por el Banco. Por medio de este ejercicio se brindarán insumos necesarios para identificar posibles ajustes organizativos y/o actividades de fortalecimiento institucional que se podrían contemplar a fin de impulsar una ejecución oportuna y eficiente.

Los participantes del ejercicio se detallan en Anexo a éste reporte.

II. Aplicación PACI

La Plataforma para el Análisis de Capacidad Institucional (PACI) está conformada por cinco módulos. 1. Marco Legal, Gobernanza y Entorno Institucional; 2. Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas; 3. Administración de Proyectos; 4. Gestión de Adquisiciones; y 5. Gestión Financiera.

Para cada módulo la Plataforma analiza las “condiciones de ejecutabilidad” que se considera debe satisfacer el OE. Esas condiciones se analizan en función de preguntas apreciativas del

estado de la condición, las que se clasifican en mínimas, adicionales y no evaluables (informativas).

Las preguntas consideradas mínimas implican que, si su respuesta se traduce en una debilidad significativa de la condición, ésta se considera no satisfecha. Asimismo, cada pregunta según su respuesta, puede indicar áreas de debilidad, de oportunidad o de fortaleza del OE.

En el Capítulo III se valoran las condiciones analizadas para la ANII, según los resultados del ejercicio y tal como se obtienen del software en el que se ha desarrollado temporalmente la herramienta.

El presente análisis encontró fortalezas significativas y algunos aspectos que requieren atención.




III. Valoración de condiciones de ejecutabilidad por módulo temático




Esta tabla presenta una valoración de las condiciones de ejecutabilidad según las respuestas proporcionadas durante la aplicación de cada módulo de la PACI. Las condiciones se valoran en tres categorías, de la siguiente manera:




Debilidades: Condiciones que constituyen aspectos fundamentales para la ejecución del Proyecto que no se cumplen y/o presentan debilidades significativas en el OE.




Áreas de oportunidad: Condiciones que presentan debilidades en aspectos deseables para la ejecución del Proyecto pero que no son fundamentales para su éxito.




Fortalezas: Condiciones que se cumplen adecuadamente en el OE y que por tanto, pueden facilitar la ejecución del proyecto.




Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
Módulo I Marco Legal, Gobernanza y Entorno Institucional	<i>No se identificó ninguna condición con debilidades significativas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La ANII se beneficiaría de contar un Plan Estratégico Institucional precisando su misión, visión, alcance y aspiraciones institucionales en el corto, mediano y largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del Proyecto y los de sus componentes están completamente comprendidos por las finalidades, competencias y atribuciones legales de la ANII. <ul style="list-style-type: none"> ○ Ley 18.084 brinda el marco legal de las competencias de la ANII. • El Manual de la Organización y Funciones o los reglamentos orgánicos de la ANII dan la capacidad legal/normativa a las gerencias o direcciones de línea o Unidades Ejecutoras para que éstas puedan dirigir técnicamente y ejecutar administrativamente todos los componentes/actividades del Proyecto. <ul style="list-style-type: none"> ○ El manual de cargos de la ANII define las competencias de cada área o unidad. • El nivel de estabilidad de la máxima autoridad de la ANII (primera línea de mando/liderazgo) es: alto. • Los mecanismos para coordinar la gestión de las gerencias o direcciones de línea (áreas responsables de la operación) con el trabajo de las gerencias de orientación estratégica y asesoramiento (áreas de planeación, evaluación y seguimiento) son eficaces. <ul style="list-style-type: none"> ○ El Comité Gerencial se reúne semanalmente a fin de dar seguimiento a las actividades de todas las áreas institucionales. • El nivel de priorización que tendría el Proyecto dentro del Plan Estratégico Institucional es: alto. • La ANII cuenta con mecanismos aprobados para




Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
			<p>hacer seguimiento y ajuste de la ejecución de planes estratégicos, POAs, programas y/o proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Según las encuestas de satisfacción, grupos focales u otros estudios independientes, la satisfacción promedio de los clientes o beneficiarios de las obras, bienes y servicios que la ANII brinda a la comunidad es alta. • Los proyectos de la ANII tienen mecanismos de comunicación, interna y externa, que: <ul style="list-style-type: none"> ○ Permiten conocer y prevenir posibles conflictos surgidos como consecuencia de la ejecución de los proyectos; ○ Informan sobre el progreso del proyecto; ○ Informan sobre los resultados del proyecto; ○ Están documentados. • La ANII cuenta con un código de conducta y/o ética que reglamenta el comportamiento esperado del personal y que incluye, entre otros aspectos, la recepción de regalos y hospitalidad. <ul style="list-style-type: none"> ○ El Estatuto del Empleado regula estos aspectos. • La ANII cuenta con procesos disciplinarios para la penalización por incumplimiento del código de conducta y/o ética. <ul style="list-style-type: none"> ○ El Estatuto del Empleado regula estos aspectos. • La ANII cuenta con políticas e instrumentos adecuados de prevención de la violencia y el delito




Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
			contra su capital humano y patrimonio, y particularmente el que estará comprometido con las actividades directas del Proyecto/Programa.
Módulo II. Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas	<i>No se identificó ninguna condición con debilidades significativas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> La ANII cuenta con manuales que describen los principales procesos a seguir para la contratación o despido del personal, pero se podrían mejorar describiendo los principales procesos a seguir para planificar, organizar y gestionar los Recursos Humanos y/o los principales procesos a seguir para su desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> Teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de la ANII, la demanda de sus servicios, su ámbito de acción y el alcance de sus actividades, son adecuadas. <ul style="list-style-type: none"> En 2011 se llevó a cabo una reestructuración de áreas de la ANII que incluyó la integración de las funciones de gestión de recursos humanos en el Área de Operaciones. El personal encargado de recursos humanos tiene la formación para desempeñar sus funciones. <ul style="list-style-type: none"> El Manual de Cargos aprobado por el Comité Gerencial describe los perfiles definidos para cada posición. Existe alguna gerencia o dirección de línea que puede absorber la responsabilidad total sobre la dirección del Proyecto. <ul style="list-style-type: none"> La Secretaría Ejecutiva asumiría la responsabilidad de ejecución del Programa BID.
Módulo III. Administración de Proyectos	<i>No se identificó ninguna condición con debilidades significativas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> El sistema informático utilizado por la ANII para la planificación y administración de proyectos da soporte a las funciones administrativas que podría beneficiarse de su integración con otros sistemas usados por la institución y de la inclusión de elementos para la identificación de 	<ul style="list-style-type: none"> El personal de la ANII está capacitado en los estándares de administración de proyectos definidos por el PM4R y el PMI (Project Management Institute). <ul style="list-style-type: none"> El personal de las áreas involucradas en la gestión del Programa BID se encuentran certificadas: Unidad de Evaluación y

Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
		riesgos y/o definición de ruta crítica.	<p>Monitoreo, Área de Operaciones, Unidad de Cooperación y Unidad de Administración y Finanzas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ANII cuenta con experiencia en administración de proyectos. • La ANII define indicadores y establece metas con el fin de identificar de manera oportuna las medidas correctivas que deben implementarse para mejorar la ejecución de sus proyectos en caso de detectarse desvíos en la ejecución planeada y la real. <ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores y metas definidas en el Plan Operativo Anual. • Los indicadores que utiliza la ANII miden y reportan el progreso en la implementación de proyectos, miden los desvíos entre lo planeado y lo realmente ejecutado en la implementación de proyectos y emiten alertas tempranas para tomar acciones correctivas cuando se producen desvíos. <ul style="list-style-type: none"> ○ Los coordinadores de área y el Coordinación Gerencial realizan reuniones semanales de seguimiento. Se evalúa el avance de los programas, proyectos e instrumentos y se definen acciones correctivas durante el Comité de Evaluación y Seguimiento correspondiente. • La ANII cuenta con una metodología para evaluar los resultados de desarrollo de los proyectos ejecutados. <ul style="list-style-type: none"> ○ Los instrumentos provistos por la ANII cuentan con un procedimiento de evaluación

Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
			definido. En general todos cuentan con un grupo de evaluadores externos.
Módulo IV. Gestión de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> • El Manual de Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones requiere la inclusión de los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Resolución de protestas ▪ Plazos de procedimientos ▪ Publicación de las adjudicaciones en su portal web y en el de la ACCE ▪ Comité de Evaluación ▪ Fraude y corrupción ▪ Sanciones administrativas ▪ Conflictos de interés ▪ Modelos de bases de concursos o licitaciones y de contratos ▪ Mayor precisión en la descripción de algunos procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • La ANII se beneficiaría de contar con la elaboración de flujogramas de procesos de adquisiciones que incluyan roles y responsabilidades del personal interviniente y tiempos mínimos establecidos para cada actividad/etapa. • Los sistemas de información utilizados para la gestión de adquisiciones de la ANII, generan reportes que incluyen la ejecución de los contratos y se beneficiarían de su integración con los demás sistemas de la institución para hacer seguimiento a los procesos de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen reglamentos o manuales que documenten las responsabilidades y la organización del área de adquisiciones de la ANII. <ul style="list-style-type: none"> ○ Las funciones de contratación y adquisiciones son realizadas por el área de Administración y Finanzas. Sus responsabilidades se encuentran reguladas en el Manual de Adquisiciones y Contrataciones. • La ANII tiene un reglamento de operaciones que incluya las funciones, atribuciones y restricciones para la administración de bienes y servicios de la entidad. • El personal de adquisiciones de la ANII tiene experiencia en la utilización de las políticas y procedimientos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). <ul style="list-style-type: none"> ○ La ANII tiene experiencia en la ejecución de Programas financiados por el BID, el Banco Mundial y el Fondo Mundial, entre otros. • La ANII cuenta con estándares mínimos de calificaciones para que el personal de adquisiciones pueda desempeñar sus funciones, de acuerdo a perfiles y funciones definidos en su normativa. • Existe claridad sobre cómo se delegan las funciones dentro del área de adquisiciones de la ANII.

Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
			<ul style="list-style-type: none"> • Se anuncian públicamente los procesos competitivos de adquisiciones (por ejemplo: licitación o concursos). • Los criterios para la evaluación y la calificación utilizados están detallados claramente en los documentos de licitación. • Los procedimientos para la apertura de ofertas son públicos, se mantienen en registros y están disponibles para revisión. • Se constituyen Comités de Evaluación para los procesos de contratación de la ANII de forma obligatoria y por norma. • El mecanismo de trabajo de los Comités de Evaluación y las calificaciones son apropiadas según la naturaleza de la contratación están definidos y se encuentran definidos en los Manuales de la Agencia. • Se cumplen los tiempos de evaluación establecidos en la norma, reglamento o manual. <ul style="list-style-type: none"> ○ El tipo y volumen de adquisiciones que realiza la ANII hacen que los procesos sean cortos y ágiles. • Los informes de evaluación de las licitaciones contienen evaluación técnica, evaluación legal y evaluación financiera/económica. • En términos generales, se cumplen los plazos de ejecución conforme a las estipulaciones del contrato suscrito entre la ANII y el

Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
			proveedor/contratista.
Módulo V. Gestión financiera	<i>No se identificó ninguna condición con debilidades significativas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La ANII se beneficiaría con la implantación de la función de auditoría interna, para lo cual se podrían analizar opciones entre otras, las de un auditor interno a tiempo parcial o en colaboración con entidades similares. • La ANII utiliza sistemas para sus procesos de gestión financiera que permiten planificar, presupuestar y hacer seguimiento a la ejecución de los recursos financieros y se beneficiaría de una mayor integración y automatización. • La ANII se beneficiaría de documentar y formalizar sus procesos y flujos internos vinculados, entre otros con, presupuesto, tesorería, inventarios físicos e implantación de recomendaciones de auditoría externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Respecto a la gestión financiera el personal de la ANII tiene experiencia en planificar, presupuestar, ejecutar, monitorear y evaluar. • La ANII cuenta con un mecanismo de conciliación y análisis de las diferencias entre el presupuesto planificado versus el efectivamente ejecutado • Existen diferentes niveles de autorización para las modificaciones o variaciones en los presupuestos. • El personal de la unidad de gestión financiera está familiarizado/tiene experiencia con los procedimientos del Banco para administrar recursos de financiamiento externo, administrar múltiples fuentes de financiamiento, administrar recursos financieros multi-moneda, preparar solicitudes de desembolso, justificar fondos y preparar conciliaciones. <ul style="list-style-type: none"> ○ La ANII ha ejecutado 3 operaciones con el BID (UR-L1030, UR-L1096 y UR-L1071) y cuenta con experiencia en la implementación de diferentes instrumentos de financiación del BID. • La ANII usa procedimientos y/o políticas internas, normas contables, catálogos de cuentas mecanismos para el registro de información financiera. • Existe una definición clara de los niveles de autoridad y responsabilidad en el proceso de

Organismo Ejecutor: Agencia Nacional de Investigación e Innovación			
Módulo	 Debilidades	 Áreas de oportunidad	 Fortalezas
			<p>pagos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ANII cuenta con una clara segregación de para la aprobación, captación, registro, ejecución, conciliación y monitoreo de los fondos. • Existen procedimientos documentados que la ANII debe seguir en caso de presentarse un incidente de uso no autorizado de fondos. <ul style="list-style-type: none"> ○ El Reglamento del Funcionario establece las medidas a seguir en caso de uso no autorizado de fondos. • La ANII cuenta con una política y/o procedimiento definido para las responsabilidades para la preparación y suministro de información, el seguimiento al cumplimiento de fechas de compromiso, la recepción de borradores de informes para discusión y análisis, las aclaraciones y comunicaciones con los auditores externos. • La ANII está obligado a publicar los Estados Financieros Auditados (EFAs) de los proyectos en la página de internet de la entidad.

IV. Conclusiones del Análisis

La ANI es un organismo ejecutor (OE) que cuenta con amplia experiencia en la ejecución de programas en su sector, incluyendo aquellos que cuentan con financiamiento externo. En los últimos años, esta institución ha implementado proyectos en conjunto con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea (UE) y el Fondo Mundial para la Alimentación. Para la ejecución de cada uno de estos programas la ANII ha utilizado sus áreas de línea, sin necesidad de crear una Unidad Ejecutora *ad hoc*.

A partir de la aplicación de la PACI, para los 5 módulos se puede concluir lo siguiente:

Marco Legal, Gobernanza y Entorno Institucional. La ANII cuenta con las atribuciones legales adecuadas, un esquema de gobernanza y entorno institucional propicio para implementar un programa en función de resultados. Sin embargo, este marco se beneficiaría con un documento explícito sobre la estrategia institucional.

Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas. En cuanto al módulo de Recursos Humanos y Capacidades Gerenciales y Técnicas, no se encontraron debilidades. Se evidencia personal suficiente en áreas técnicas y habilidades para la gerencia de proyectos. En cuanto a oportunidades de mejora, la ANII se beneficiaría de contar con un Manual de Gestión que describa los principales procesos a seguir para planificar, organizar, gestionar y promover el desarrollo de su recurso humano.

Administración de Proyectos. Respecto a la capacidad para administrar proyectos, se encontraron fortalezas y amplia experiencia en la implementación de Programas y Proyectos. Pese a ello, se evidenció una área de oportunidad de mejoras destinada a automatizar procesos relacionados con la planificación y administración de proyectos y con la integración de los sistemas informáticos de la ANII para llevar a cabo de estas funciones (GESPRO, GIA y AP).

Gestión de Adquisiciones. En el módulo de adquisiciones, aunque se encontraron buenas prácticas, no todas se encuentran debidamente formalizadas. Se requiere fortalecer el marco normativo para incluir dichas prácticas en los manuales y procedimientos de la Agencia. Específicamente se requiere mejorar la descripción de los procedimientos relacionados con: i) el manejo de protestas; ii) los plazos definidos para cada uno de los procedimientos de adquisiciones y compras; iii) la publicación de adjudicaciones (portal web ANII y portal de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado); iv) el funcionamiento del Comité de Evaluación; v) las políticas de fraude y corrupción; vi) las sanciones administrativas; v) los conflictos de interés. Asimismo, se requiere que la ANII desarrolle documentos modelo de bases de concursos/licitaciones y de contratos.

Por su parte, las áreas de mejora para la Gestión de Adquisiciones se enfocan en: i) la construcción y documentación de flujogramas de procesos, con roles, responsables y tiempos para cada instancia definida y; ii) la sistematización y automatización del sistema de gestión de adquisiciones a (sistema de seguimiento de contratos no integrado con GIA).

Gestión Financiera. No se encontraron debilidades en el módulo de Gestión Financiera. Pese a ello existen espacios de mejora con relación a: (i) automatización de procesos e integración de

sistemas (finanzas, presupuesto, tesorería y contabilidad), (ii) documentación y formalización de procesos (inventarios físicos e implantación de recomendaciones de auditoría externa, entre otros.) y (iii) establecimiento de la función de auditoría interna.

Con el análisis de la PACI se identifica la oportunidad de definir un componente de fortalecimiento institucional que será analizado en profundidad durante las misiones de identificación y análisis de la operación.

V. Esquema de Ejecución

La ANII es considerada una institución de funcionamiento ágil y eficiente, cuenta con mecanismos abiertos y transparentes de asignación de recursos y procedimientos sistemáticos de evaluación interna y externa. Su estructura y fortalezas institucionales se consideran suficientes para que el nuevo Préstamo Basado en Resultados (PBR) sea ejecutado en su totalidad por sus áreas institucionales. No se conformará una Unidad Ejecutora de Programa (UEP).

Anexo Participantes al taller de implementación de la PACI en la ANII