

DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACION (LOCTI) EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

JOSÉ BALBINO LEÓN SOSA

Coordinación Administrativa, Facultad de Ingeniería, Universidad Central de Venezuela. Apartado Postal 47885, Los Chaguaramos, Caracas 1045, Venezuela. e-mail: jose.leon@ucv.ve

Recibido: febrero 2013

Recibido en forma final revisado: diciembre 2013

RESUMEN

En el año 2005 fue promulgada en la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI) con la finalidad de impulsar el desarrollo tecnológico y científico de la nación acompañado por las grandes empresas establecidas en el país. A partir del año 2007, se comienzan las gestiones por parte de los actores establecidos en la Ley para la consecución de los aportes en relación con los Proyectos de Ciencia y Tecnología formulados por los diferentes entes acreditados de acuerdo con los lineamientos enunciados. En la actualidad, la Universidad Central de Venezuela, como ente receptor de los fondos, ha finalizado una cantidad de los Proyectos propuestos desde el inicio de esta implementación, presentando un saldo favorable en términos de crecimiento de la infraestructura en esta Institución. Este documento pretende plasmar un reporte de todas las acciones y diligencias realizadas por la Universidad Central de Venezuela para implementar la LOCTI y proponer algunos correctivos para que este instrumento tenga una mayor repercusión en la sociedad.

Palabras clave: LOCTI, UCV, Ley de Contrataciones Públicas, LOT.

DIFFICULTIES OF IMPLEMENTATION OF THE LAW ON SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION IN CENTRAL UNIVERSITY OF VENEZUELA

ABSTRACT

In 2005 was enacted in the Bolivarian Republic of Venezuela, the Organic Law on Science, Technology and Innovation (LOCTI acronym in spanish) with the aim of promoting scientific and technological development of the nation accompanied by large companies established in the country. From the year 2007 the first steps were by established players in the Law for the implementation of the input according to the Project of Science and Technology made by the various institutions accredited according to the guideline set forth. At present the Central University of Venezuela, the entity receiving funds, has completed a lot of projects proposed since the beginning of this implementation, presenting a favorable balance in terms of growth of infrastructure in this institution. The goal of this paper is to report actions and steps taken by the Central University of Venezuela to implement LOCTI and propose some corrective to improve result of this instrument as a greater impact on society.

Keywords: LOCTI, UCV, Ley de Contrataciones Públicas, LOT.

INTRODUCCION

El 3 de agosto de 2005 fue promulgada la Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación (LOCTI), la cual tiene como finalidad fundamental acercar el sector productivo empresarial al desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país, tradicionalmente llevada a cabo por los institutos de investigación y las universidades nacionales.

En el marco de esta Ley y su reglamentación (octubre de 2006), las universidades son beneficiarias directas de

los aportes realizados por las empresas venezolanas en los diversos proyectos formulados ante el Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), dependencia adscrita al Ministerio del Poder Popular de Ciencia y Tecnología a través de su página Web.

Lo novedoso esta Ley trajo como consecuencia una serie de dificultades en el ámbito académico, administrativo y laboral de acuerdo con las normativas internas de la Universidad Central de Venezuela. La primera barrera superada fue el paradigma de cómo gerenciar los proyectos

por parte de los investigadores.

La manera tradicional consistía en que cada investigador o jefe de proyecto, lo manejaba financieramente mediante la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la institución y fungía como cuentadante ante las instituciones respectivas (Proyectos Fonacit S1, Agenda Petróleo, entre otros).

Luego de una reorganización administrativa llevada a cabo por la UCV antes de la promulgación de la LOCTI, todos los proyectos que involucra el personal de la UCV deberán ser administrados por esta casa de estudio dado que la responsabilidad administrativa y de ejecución corresponde por Ley, al ciudadano rector o rectora.

Dada esta premisa, la UCV apertura una cuenta bancaria centralizada para la recepción de los aportes LOCTI y luego los transfiere a las dependencias con la apertura también de cuentas especiales LOCTI, las cuales son monitoreadas por la tesorería universitaria.

Ahora bien, resuelto el asunto concerniente a la tesorería, la UCV, a demanda de algunos investigadores, comienza una serie de consultas en todas sus Facultades e Institutos para estudiar la posibilidad de creación de un ente único para la gerencia de los Proyectos LOCTI. En esta consulta se manejaron varios escenarios desde la administración por parte de la Fundación UCV, el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCH) hasta que finalmente se tomó la decisión de que las Facultades o Dependencias desarrollaran sus propios mecanismos para el buen término de los Proyectos.

Otros de los obstáculos observados fue la introducción de los investigadores en el tema del manejo presupuestario enmarcado en los procedimientos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), requisito obligatorio para el ejercicio financiero y que presenta una metodología diferente a la formulación de proyectos de manera convencional. La utilización de códigos por concepto de ejecución y los tiempos asociados fueron una variable constante observada en las diferentes formulaciones las cuales presentaban incongruencias ya que no se tomaron en cuenta otras reglamentaciones desconocidas por parte de los individuos que presentaban sus propuestas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, el presente trabajo pretende documentar el proceso de adaptación de la Universidad Central de Venezuela al nuevo marco legal que regula la ejecución de los aportes financieros externos para el apoyo de sus actividades en ciencia, tecnología e innovación.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En el entendido de que las reglamentaciones externas para el desarrollo de los denominados proyectos LOCTI por el origen de su financiamiento, están contenidos en otras dos leyes fundamentales: la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) y la Ley de Contrataciones Públicas y ante la necesidad de compatibilizar tales regulaciones con la normativa universitaria, se plantea realizar el análisis, objeto del presente trabajo, revisando por separado el proceso de adecuación a cada una de los instrumentos normativos mencionados y su impacto en el desenvolvimiento de los proyectos, considerando además otros elementos agrupados en lo que se denominó factores externos. El esquema propuesto para el análisis se ilustra en la Figura 1.

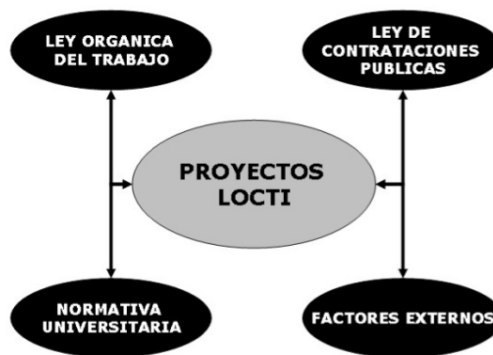


Figura 1. Esquema referencial de las diferentes dificultades detectadas que circunscriben el desarrollo de los Proyectos LOCTI

LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO

Luego de llevar a cabo un amplio trabajo con la Oficina de Asesoría Jurídica de la UCV, nace un instructivo para la contratación a terceros, enmarcados en los lineamientos de la Ley Orgánica del Trabajo y la reglamentación interna. En el mencionado instructivo, de acatamiento obligatorio, limita las contrataciones de personal bajo la figura de un contrato de servicios, exclusivo para profesionales quedando fuera la contratación de recurso humano auxiliar como chóferes, secretarías e inclusive técnicos.

El otro factor referente a la contratación de los profesionales, era su costo. Cada individuo tenía que ser contratado por dos años máximo, con un salario mayor a los tres salarios mínimos, más las incidencias laborales que corresponden por Ley y añadir el costo del impuesto del valor agregado lo que en términos reales corresponde aproximadamente a tres veces el salario de un Profesor Instructor a dedicación exclusiva (primer escalafón universitario).

Dada esta realidad, muchos de los Proyectos LOCTI tuvieron que ser vueltos a evaluar y nuevamente presupuestados (con su respectiva autorización) sacrificando partidas en las cuales se apoyaba la infraestructura tecnológica del mismo. Hay que destacar que se llevaba a cabo en muchos casos la formación de talento humano por parte de la universidad, pero la inserción de este personal en las filas de la UCV de manera definitiva fue prácticamente imposible debido al salto salarial. Si bien algunos de los investigadores jefes de proyectos, contrataban servicios puntuales a expertos con una alta pericia técnica, también en el marco de los proyectos se entrenó a un alto número de profesionales sin experiencia que en algún momento se visualizaron como futuros investigadores de la universidad, dada la descapitalización en recursos humanos que ha sufrido la institución en la última década.

LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

La Ley de Contrataciones Públicas promulgada el 28 de marzo de 2008 y reformulada en el año 2009, tiene que analizarse como un capítulo aparte dado el impacto que tuvo en el desarrollo de los Proyectos LOCTI y en la misma universidad.

La Ley en sí, la cual prácticamente apareció en la misma época de la LOCTI, trajo como consecuencia la reestructuración administrativa de toda la UCV en materia de compras y requisición de servicios. En el pasado, cada dependencia (departamentos, direcciones de escuela) ejecutaba sus compras de manera descentralizada dependiendo inclusive del tamaño de las facultades e institutos, ellas poseían un registro de identificación fiscal (RIF) de tipo jurídico. Luego de algunos señalamientos en materia fiscal por parte del Gobierno Venezolano, la UCV migra a un RIF único identificado con la sigla “G” el cual indica que es parte del Estado, lo que significa que todos los procedimientos de compras y contratación de servicios deben ser centralizados para dar cumplimiento a la Ley.

Dentro de la reestructuración administrativa, se logra que cada Facultad o Instituto pueda de manera limitada realizar sus compras de acuerdo con sus requerimientos siempre y cuando dentro de su estructura administrativa cuente con los Departamentos de Administración, Personal, Contaduría, Presupuesto, Asesoría Jurídica y Compras. Adicionalmente se tuvo que conformar el Comité de Compras el cual tiene como función recibir, revisar y dar el aval del procedimiento que se lleva a cabo.

Otra de las dificultades observadas de la aplicación de esta Ley fue el caso de las responsabilidades administrativas

que tienen por la Ley de Universidades las autoridades universitarias, que trajo como consecuencia la publicación de la Circular No. 5 por parte del Consejo Universitario en la cual delega las adquisiciones de bienes y servicios para la autoridad máxima de una Facultad hasta 2.500 Unidades Tributarias y para la remodelación y obras hasta 10.000 U.T. Por encima de este monto de acuerdo con la modalidad de compra (consulta de precios, concurso cerrado o concurso abierto) debe solicitarse una autorización al Consejo Universitario para el inicio del trámite, luego de realizarse los pasos de compras de acuerdo con el articulado de la ley en las facultades, debe ser enviado a la Oficina de Consultoría Jurídica de la UCV para su revisión y emisión de su aval, y finalmente debe ser colocado en minuta del Consejo Universitario para su aprobación. En consecuencia si tomamos como ejemplo una consulta de precios por encima de 2500 UT, el trámite puede tener una duración aproximada de quince días hábiles en el mejor de los casos. La consecuencia directa de este procedimiento conlleva un nerviosismo por parte de los proveedores dado el continuo incremento de los precios que actualmente se vive en el país.

Por otra parte, los proveedores tienen la obligatoriedad de estar inscritos en el Registro Nacional de Contratistas para poder vender al Estado. En este punto en particular algunas de las casas especializadas de material científico no tienen este registro lo cual imposibilita muchas de las adquisiciones propuestas, pues en algunos casos el proveedor no contempla realizar este registro o sencillamente se encuentran en situación de suspensión del mismo dada la dificultad actual de realizar el trámite ante el Servicio Nacional de Contrataciones. La dificultad mayor se presentó en que algunas de las empresas tienen la exclusividad de las marcas de los equipos científicos y por ende la adquisición del bien se convierte en algo prácticamente imposible de concretar.

Finalmente, la aplicación de la Ley de Contrataciones Públicas en la cual definitivamente se demuestra la transparencia de un procedimiento de compras, tiene como contrapartida una desaceleración en la ejecución de los Proyectos.

COMPRAS INTERNACIONALES

El procedimiento instaurado para la adquisición de bienes en el exterior, ha estado enmarcado dentro de la Ley de Contrataciones Públicas. Inicialmente se tienen que invitar a empresas locales de acuerdo con la modalidad de compra y se tiene que verificar que el producto solicitado no se produzca ni se comercialice en el país. Se emite un acta

en la cual el procedimiento de compras queda desierto y se procede a solicitar ante el Consejo Universitario el inicio del trámite de adquisición internacional.

Ahora bien, la UCV dispone de la Oficina de Tramitación de divisas, la cual es responsable de solicitarlas para las diferentes actividades que tiene planteada toda la institución. En el caso de los Proyectos, el obstáculo se presentó por la lentitud del trámite dadas las diferentes autorizaciones que se deben solicitar al Estado que en un momento dado eran competencia exclusiva de la Vicepresidencia de la Republica y hoy en día dependen tanto de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) como del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPPEU). En términos operativos el tiempo de espera fue y es aproximadamente de año y medio (tres meses en las diferentes dependencias de la UCV y el resto del tiempo en entes externos gubernamentales) para luego comenzar el proceso de compra por parte de las entidades financieras receptoras de la autorización y la espera de la buena pro. Adicionalmente hay que sumar al procedimiento el tiempo de entrega, la nacionalización y la instalación en el caso de equipos científicos.

OTROS FACTORES INTERNOS

Uno de los casos que se ha identificado repetidamente como obstáculo en el desarrollo de los Proyectos es la consecución de obras civiles en el campus universitario. La Universidad Central de Venezuela en su condición de Patrimonio Mundial de la Humanidad tiene una política estricta en las mejoras de su infraestructura para poder mantener esta condición mundial. Muchos de los investigadores proponentes de los Proyectos desconocían y desestimaron el alcance de la declaratoria antes citada, a la hora de la formulación de los mismos, como consecuencia, algunos Proyectos LOCTI han tenido que ser vueltos a evaluar y plantear para poder hacer frente a esta normativa lo cual trae como consecuencia un retraso importante en alguno de ellos.

DISCUSIÓN

Todos los aspectos antes citados, han demostrado que la implementación de la LOCTI en la UCV trajo como consecuencia un gran movimiento por parte de toda la comunidad universitaria en pro del desarrollo de los Proyectos mancomunados con el sector productivo de la Nación. En las diversos foros y reuniones realizadas durante la época de la convocatoria LOCTI, el conjunto de los profesores, investigadores y autoridades coincidían que la oportunidad que se presentaba en ese momento (años

2007 y 2008) era estratégica, para mejorar la infraestructura de la investigación nacional y poder desarrollar junto a las empresas, productos de alto nivel tecnológico que pudieran competir con los productos importados al país e inclusive se pensaba en algunos casos discutir acerca de la exportación de productos no tradicionales.

Si bien en el inicio se evidencia una serie de obstáculos tanto internos como externos en la implementación de la Ley en términos de la ejecución de los Proyectos de Investigación y Desarrollo, todos los factores involucrados se movilizaron para crear una infraestructura para la consecución de los proyectos minimizando y superando los impedimentos antes descritos.

En el año 2011 se publica en Gaceta Oficial una modificación de la reglamentación de la LOCTI, en donde los aportes de las grandes empresas deberán realizarse exclusivamente en el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT), desestimando la posibilidad de realizar aportes directos a las universidades. Esta medida trajo como consecuencia un decrecimiento importante en la inversión en ciencia y tecnología que se estaba realizando bajo este esquema. Si bien es cierto que el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT), presentó una nueva política enmarcada para el financiamiento de Proyectos de Investigación e Infraestructura, ésta no ha sido lo suficientemente eficaz dado el tamaño de la demanda nacional y los montos otorgados en dichas convocatorias. A manera de ejemplo, la Facultad de Ingeniería de la UCV en el periodo 2007-2008, recibió en aportes LOCTI para su infraestructura de investigación la cantidad de 29.000.000,00 Bs y hoy en día a la fecha las inversiones después de la reglamentación, están alrededor de los 8.000.000,00 Bs.

Por otra parte, se tenía una alta interacción con las grandes empresas ya que en su mayoría estaban involucradas en el desarrollo de los proyectos, y hoy en día dada la centralización propuesta en la reglamentación produce este comportamiento.

Finalmente, no hay que dejar de tomar en cuenta la desmoralización sufrida por algunos investigadores dado el inmenso tiempo invertido para poder llevar a cabo la implementación de esta Ley dentro de la UCV, y que hoy en día este gran esfuerzo ha sido dejado de lado por el nuevo mecanismo implantado.

CONCLUSIONES

- Todas las dificultades planteadas y superadas a lo largo

de este escrito han perimido que hoy en día la UCV esté capacitada para la formulación, consecución y desarrollo de proyectos bajo el esquema de financiamiento con aportes públicos y privados con una alta dedicación y con resultados palpables y auditables los cuales están al servicio de la comunidad.

- La interacción del sector productivo con el sector universitario llevando a cabo proyectos los cuales tienen un alto impacto en la sociedad ha sido uno de los logros más beneficiosos de la Ley Orgánica de Ciencia Tecnología e Innovación (LOCTI).

- Las universidades junto con el Estado venezolano deberán concertar soluciones para que los procedimientos administrativos sean menos restrictivos para favorecer la velocidad de ejecución de los Proyectos de Investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Se debe favorecer el ingreso de personal no profesional para el desarrollo de los proyectos por lo cual se debe trabajar en una normativa de acuerdo con la Ley Orgánica del Trabajo.

RECOMENDACIONES

- Promover una discusión nacional entre el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT) junto a los actores de ciencia y tecnología del país, basándose en las experiencias de cada una de las instituciones, para fomentar un cambio en la reglamentación o una nueva formulación de políticas que pongan de nuevo a interactuar a las empresas con los investigadores de manera directa (relación universidad- empresa) y que estén enmarcadas en los lineamientos del Plan de la Nación.

- Trabajar en una providencia cambiaria especial para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para agilizar los trámites de obtención de recursos en moneda extranjera de manera más expedita.

- Potenciar una discusión nacional para favorecer el ingreso de personal no profesional en el desarrollo de los proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

LEY ORGÁNICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (LOCTI). (2005). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 38.242, de fecha 03/08/2005, Caracas.

REGLAMENTO PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (LOCTI). (2006). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.544 del 17 de octubre de 2006, Caracas.

LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO. (1997). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.152 del 19 de junio de 1997, Caracas.

LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. (2008). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 38.895 de fecha 28 de marzo de 2008, Caracas.

REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.165 de fecha 24 de marzo de 2009, Caracas.

REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.181, de fecha de 19 de mayo de 2009, Caracas.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA, CONSEJO UNIVERSITARIO. (2009). Circular No 5, de fecha 3 de marzo de 2009, Caracas.