



26° Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable y 16°
Simposio Regional de Investigación Contable

Tema: Sector público, e-government y accountability

Teoría de Agencia y modernización de sistema de administración financiera en el sector
público provincial (Proyecto UNLP 11/E178)

AUTORES:

Mg. Gulayin, David José

Esp. Melo, Joaquín

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Instituto de Investigaciones y Estudios Contables

La Plata, 3 de Diciembre 2020

Resumen¹:

El presente trabajo posee como hipótesis principal que las 3 hipótesis planteadas en la obra de J. L. Zimmerman (1977) para el caso de gobiernos locales en USA, se encuentran vigentes en el caso del sistema financiero/contable de la Provincia de Buenos Aires, en particular se describe la implementación del nuevo sistema de información financiera de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la teoría de agencia.

Durante el periodo 2017-2019 la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires modernizó el sistema de información financiera de la Provincia de Buenos Aires después de más de 20 años. El presente trabajo posee como objetivo documentar ciertos aspectos relevantes de dicho hecho histórico desde un enfoque teórico. Cabe destacar la relevancia de documentar dicho proceso de implementación de un nuevo Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera de la administración pública en la provincia más poblada (más de 15 millones de habitantes) y de mayor PBI (más del 35%) del país.

El trabajo incluye antecedentes que tiene dicho sistema en otros países y en Argentina para poder luego describir como fue la puesta en marcha en la provincia de Buenos Aires haciendo hincapié en la selección y capacitación de sus recursos humanos dada su vital importancia para poder instruir a todos los usuarios del sistema.

Es un tema actual, del cual aún no existe abundante literatura por lo cual el presente trabajo puede ser de interés para otras jurisdicciones que se encuentren analizando la implementación de modernizaciones de sistemas de administración financiera, entre otros posibles interesados.

PALABRAS CLAVE: Administración financiera, Teoría de Agencia, Tecnología, Provincia de Buenos Aires, Sector Publico.

¹ El presente trabajo se encuentra dentro del marco del *Proyecto de Investigación acreditado por la UNLP 11/E178* "Análisis de los sistemas de gobierno corporativo y su implementación en la Argentina" cuyo Director es el Dr. Patricio T. Mc Inerny. Asimismo, incluye información del TIF de la Esp. de Gestión del Sector Publico (UNLP) – Alumno: Cr. J. Melo y Director de TIF: D.J. Gulayin.

Introducción

El presente trabajo describe la implementación del nuevo sistema de información financiera de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la teoría de agencia, teniendo en cuenta las 3 hipótesis planteadas en la obra de J. L. Zimmerman (1977).

El Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGAF) es un software implementado por la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires a partir del ejercicio 2018 y reemplazó al Sistema Financiero y al CRT como sistema de gestión. La resolución 565/18 (2018) de la CGP en conformidad a lo establecido por el artículo 90 incisos a), d) y g) de la Ley de Administración Financiera N° 13.767 (2007) dispuso en el artículo 1° que el SIGAF fuera el sistema habilitado, de uso obligatorio, para la gestión presupuestaria, contable y financiera de todos los órganos de la Administración Pública Provincial central y descentralizada.

La Contaduría General es el encargado de su desarrollo y puesta en marcha debido a que es el órgano de control que tiene como función controlar el desenvolvimiento general de la hacienda pública en los tres órganos del Estado.

Cabe señalar que la Contabilidad Gubernamental, basada en la Teoría General de la Contabilidad, se ocupa de la captación, registro, valoración, identificación y exposición de todos los hechos económicos financieros que afecten o puedan afectar el patrimonio de un organismo público.

En este sentido, la implementación del SIGAF tiene como objetivo posibilitar la gestión, el registro y el control de la ejecución del presupuesto de la provincia y brindar una mayor transparencia a la contratación de los bienes y servicios, al pago de las obligaciones del Estado y al registro de la contabilidad mediante la modernización de la gestión administrativa y financiera. La finalidad de su desarrollo es la de mejorar la gestión de los recursos públicos y a su vez, generar información homogénea, confiable y oportuna que apoye al gobierno en el proceso de toma de decisiones.

Para la puesta en marcha del sistema resultó necesario un mayor vínculo con las jurisdicciones y para eso se debió contratar a un grupo de estudiantes y profesionales² para poder, junto con el personal de la Contaduría, capacitar a los diferentes usuarios del sistema dentro de cada una de las jurisdicciones de la provincia y mejorar con el paso del tiempo las distintas dificultades que dicha puesta en marcha puede generar.

Durante el trabajo se procedió a describir la importancia de realizar un control en la gestión pública siendo de gran utilidad la implementación de modernos sistemas de

²El grupo de trabajo se encontraba compuesto por estudiantes de los últimos años de la carrera de Contador Público o Licenciados en Administración y por jóvenes profesionales de dichas profesiones.

información. Además, se describió los antecedentes del SIGAF para poder concluir con una descripción de la conformación de los recursos humanos para su puesta en marcha.

El capítulo Marco Teórico plantea aspectos de la teoría de agencia y de las principales diferencias entre la contabilidad pública y privada, mientras que el resto de los capítulos describen aspectos sobre la implementación del nuevo sistema informático. Por último, se concluye que la obra de J. L. Zimmerman (1977) se encuentra vigente y se la relaciona con el caso de la provincia de Buenos Aires (2018).

Marco Teórico

La literatura académica (Zimmerman, 1977) identificó diferencias en la contabilidad privada y pública, al respecto cabe destacar que en el caso de la contabilidad pública se basó en general en la contabilidad de entes sin fines de lucro.

Una de las principales diferencias entre ambas contabilidades es que en la pública los recursos se reconocen cuando se perciben, mientras que los gastos cuando se devengan. Otra de las diferencias es que en ocasiones la contabilidad pública se expone por centros de ingresos y gastos sin efectuar un consolidado. Por último cabe destacar que en la contabilidad pública el valor de los bienes no posee la misma relevancia que en el caso de la contabilidad privada y que en la contabilidad pública se expone la ejecución presupuestaria dado que el presupuesto lo aprueba un órgano (Poder Legislativo) distinto al que lo ejecuta (Poder Ejecutivo)

Por otro lado, cabe señalar en línea con la obra de J. L. Zimmerman, la vigencia que posee la teoría de agencia para analizar al sector público. En este caso se encuadra bajo esta teoría a la relación entre el poder ejecutivo provincial (agente) y los votantes (principal), el poder legislativo (agente) y los votantes (principal). En dicho marco cabe señalar la influencia de los medios de comunicación, los acreedores, la oposición y la burocracia.

Por último cabe citar a las 3 hipótesis planteadas por el citado autor en el año 1977 en USA para el caso de gobiernos locales, en donde la 1º planteaba la baja demanda de parte de los principales de información del tipo privada al sector público, la 2º la alta demanda por parte de los principales de limitaciones al agente y la 3º el bajo incentivo de los políticos a modificar cuestiones contables.

Descripción de la implementación del SIGAF

-Relevancia y contexto de la implementación del SIGAF

Dicha temática se encuentra como uno de los temas importantes en lo que el Sector Público Provincial debe ocuparse debido a que dentro del software implementado a partir del 2018 se van a ver reflejados todos los impactos en materia presupuestaria que va a realizar

la provincia, lo que permite, a través de la mejora de las TIC en el sector público, un análisis más acabado y general de todas las transacciones efectuadas en los distintos organismos. Al 31 de diciembre del 2019 el total de jurisdicciones en que se utilizaba el SIGAF ascendía a cincuenta y cinco organismos distribuidos en los distintos poderes³.

Es de destacar que el sistema permite tener información a los mandos estratégicos de manera instantánea sobre cómo se efectúan las transacciones en la provincia para poder tener un rápido feedback de la aplicación del presupuesto en cada jurisdicción.

Cabe agregar que la Provincia de Buenos Aires según la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (2018) es la provincia más poblada de la Argentina con 15.6 millones de habitantes siendo el 39% del total del país según el Censo del 2010. También, es la tercera jurisdicción del país con mayor densidad demográfica por detrás de CABA y Tucumán y su Producto Bruto Geográfico representa más del 30% del PBI lo que indica la relevancia y el impacto que tiene dentro del país.

Para la puesta en marcha del sistema resulta substancial observar cómo se han conformado los recursos humanos por parte de la Provincia de Buenos Aires para poder llevar a cabo las distintas tareas de puesta en marcha del sistema y de capacitación al usuario. En este sentido, dicha implementación no ha sido fácil de llevar a cabo debido a que cada jurisdicción es distinta a las demás y eso produce que se dificulte implementar el sistema de manera homogénea dado que las jurisdicciones son heterogéneas al tener diferencias en sus presupuestos, personal y en la aplicación en las políticas públicas del gobierno.

Por tal motivo en los primeros meses de puesta en marcha del sistema, los usuarios tuvieron problemas en sus actividades dada la complejidad del sistema que le produjeron malestar debido a que sus tareas se deben realizar en determinadas fechas según

³ Las cincuenta y cinco jurisdicciones se componen de Administración de Justicia (Poder Judicial); Ministerio Público (Poder Judicial); Ministerio de Justicia; Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación; Instituto Provincial de Lotería y Casinos; Instituto Obra Medica Asistencial; Secretaria Legal y Técnica; Organismo Provincial de Integración Social y Urbana; Ministerio de Seguridad; Jefatura Gabinete de Ministros; Ministerio de Desarrollo Social; Obligaciones del Tesoro; Unidad de Coordinación con Organismos Multilaterales de Crédito; Servicios de la Deuda; Ministerio de Economía; Ministerio de Producción; Ministerio de Agroindustria; Puertos; Astillero Río Santiago; Sistema de Atención Médica Organizada; Ministerio de Salud; Centro Único Coordinador de Ablación e Implante Provincia de Buenos Aires; SUMAR; Comisión de Investigaciones Científica; Dirección General de Cultura y Educación; Secretaria de Derechos Humanos; Junta Electoral; Defensoría del Pueblo; Caja de Policía; Autoridad del Agua; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Infraestructura; Instituto de la Vivienda; Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires; Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires; Vialidad; Universidad Provincial de Ezeiza; Caja BAPRO; Ministerio de Asuntos Públicos; Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible; Ministerio de Gobierno; Secretaria General de la Gobernación; Comité de Cuenca del Río Reconquista; Universidad Provincial del Sudoeste; Secretaria de Medios; Consejo de la Magistratura; Ministerio de Gestión Cultural; Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires; Tribunal de Cuentas; Instituto de Previsión Social; Fiscalía de Estado; Patronato de Liberados; Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires; Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado; Fondo Permanente de Desarrollo Municipal.

vencimientos que se tienen que cumplir. Cabe aclarar que con el paso del tiempo dichos inconvenientes disminuyeron considerablemente.

En lo que respecta al contexto de la puesta en marcha del sistema se puede mencionar que, a lo largo de la historia, la humanidad ha ido evolucionando mediante la implementación de nuevas tecnologías que sirven para ofrecer una mejor calidad de vida a todas las personas.

En este sentido la Organización de las Naciones Unidas (2015) fijó en el 2015 diecisiete objetivos para lograr un desarrollo de manera sostenible para el 2030. Uno de los objetivos hace referencia a la Industria, Innovación e Infraestructuras donde indica la necesidad de inversiones en infraestructura en donde se mejore el transporte, la energía, las tecnologías de la información y las comunicaciones para lograr un desarrollo sostenible.

En lo que respecta a la Argentina, a partir de los procesos de reforma de la Administración Financiera, que se fueron desarrollando desde los años 90 a la actualidad, se han introducido en las distintas provincias actualizaciones y nuevos requerimientos de información que exigen cada vez más compromiso con su calidad y le confieren la responsabilidad de mostrar la gestión del gobierno, de forma que sea base para la toma de decisiones y el control.

En concordancia con lo expuesto con anterioridad, en la Provincia de Buenos Aires se decidió realizar una fuerte inversión en las tecnologías de la información para poder demostrar responsabilidad y transparencia en su gestión.

Es así que en el Mensaje del Presupuesto del 2018 sancionado por la Ley 14.982 (2017) se indica que se *“tiene por finalidad la implementación de políticas transversales destinadas a la transformación digital de la Administración Pública Provincial con el objetivo de poner al servicio de los vecinos un Estado transparente, moderno y ágil”* (pág.9) ya que de esta manera permite servir mejor al ciudadano. Además, agrega que se construirá una Red Única Provincial de datos para conectar a todos los organismos provinciales en una red estable y segura que permita migrar hacia un Estado digital y transparente (Gestión Documental Electrónica Buenos Aires, Provincia Buenos Aires Compra, Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera).

Durante el Mensaje del Presupuesto 2019 sancionado por la Ley 15.078 (2018) se hace hincapié en la gestión eficiente a través de la modernización del Estado donde en línea con la transformación de los demás sistemas provinciales, se destaca *“que nuevamente el actual Presupuesto fue elaborado utilizando el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires (S.I.G.A.F. PBA) que se encuentra en pleno proceso de implementación”* (pág.10). También agrega que es un proceso de una alta complejidad debido a la magnitud y el grado de desconcentración de los

diferentes organismos y que su implementación sirve como elemento facilitador para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de gobierno.

A su vez indica que *“la generación de información confiable permite asignar los recursos públicos en forma correcta y oportuna, aportando eficiencia en las decisiones que se toman en materia fiscal y permitiendo verificar su posterior control y seguimiento”* (pág.10) lo que permite promover la transparencia y eficacia de la gestión pública.

Para finalizar se puede observar que el SIGAF viene a modernizar el Estado de la provincia de Buenos Aires por medio de inversiones en infraestructura lo que permite mejorar las TIC para lograr un desarrollo sostenible tal como lo señala las Naciones Unidas. Con dicha inversión, logra ejecutar el presupuesto a través de los diferentes organismos públicos por medio del software de gestión indicado por la Contaduría General lo que conduce al cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno.

-Antecedentes del SIGAF

Como antecedente a la implementación del SIGAF en la Provincia de Buenos Aires, se puede observar la constitución de dichos sistemas en América Latina y el Caribe (ALC) a partir de los años ochenta, sobre todo como una forma de mejorar el registro y el control del gasto público en respuesta a las crisis fiscales y macroeconómicas de la época.

Según Farías y Pimenta (2012) *“los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) son sistemas informáticos que automatizan los procedimientos financieros necesarios para registrar los recursos públicos recaudados y aplicarlos a la concreción de los objetivos del sector público”* (pág.76). Al mismo tiempo, los autores añaden que permiten la generación de reportes y confieren eficiencia, seguridad y mayor transparencia a la gestión de los recursos públicos. Es necesario remarcar que la mayoría de los SIAF de la región se basan en un modelo más o menos estándar pero adecuado a la realidad de cada país.

Para el buen funcionamiento de los SIAF Pimenta y Seco (2019) indican que es necesario realizar un enfoque gradual y modular en la implantación o renovación del sistema. En este sentido agregan que *“es muy importante un mantenimiento preventivo, gradual y permanente para evitar la necesidad de reemplazar todo el sistema de tiempo en tiempo”* (pág.7).

Por su parte, en Argentina, el SIGAF fue implementado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del 2005. En este sentido, dicha implementación sirvió de base para la Provincia de Buenos Aires debido a que por medio del Decreto 1599/16 (2016) se aprobó el convenio específico de cooperación técnica celebrado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde la Ciudad le otorga a la Provincia el permiso en forma gratuita, intransferible y a perpetuidad del uso de

los Sistemas Informáticos y desarrollos de Software para que sean usados en sus reparticiones y demás poderes del Estado Provincial.

Según el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f.) el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), comenzó a funcionar en la ciudad en el año 2005, basándose en la Ley N° 70, Decreto reglamentario N° 1000/GCBA/99, Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (1999).

-El Control por parte de la Administración Pública

En este sentido Seara (2004) indica que *“en un Estado de Derecho no se concibe que la Administración pública no esté sujeta a ningún control”* (pág.7). Con esta aclaración lo que busca es indicar que el control que se debe hacer a la Administración Pública le debe interesar al Gobierno y a la sociedad debido a que de esa manera permite evitar ilegalidades que pueden ocurrir en ejercicio del poder estatal.

En toda organización estatal existe algún tipo de control de las diferentes actividades que se realizan para poder certificar que las actividades se desarrollan según lo establecido con anterioridad y que no hay ninguna desviación significativa en su accionar que deba corregirse. Por ese motivo tanto la provincia de Buenos Aires como el nivel Nacional tienen distintos organismos para ejercer dicho control.

La provincia de Buenos Aires a través de su Constitución contempla tres órganos para fiscalizar a la Administración Pública. Estos órganos los componen el Fiscal de Estado⁴, la Contaduría General de la Provincia⁵ y el Tribunal de Cuentas⁶ que deben actuar de manera coordinada.

Uno de los tres órganos con competencia para cumplir con las finalidades públicas dispuesta por la Constitución Provincial es la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. El Contador General de la Provincia se basa en el artículo 82° y en los artículos 156° a 158° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994).

La Contaduría General tiene como función controlar el desenvolvimiento general de la hacienda pública en los tres órganos esenciales del Estado; realizar un control preventivo, simultaneo o posterior en la Administración provincial mediante los procedimientos de auditoría; intervenir en los ingresos y egresos que se operan por Tesorería General; controlar la recaudación de los ingresos públicos; requerir la rendición de cuentas de los responsable en tiempo y forma; registrar las operaciones vinculadas a la hacienda pública y

⁴ La Fiscalía de Estado (s.f.) tiene como misión la representación y defensa en juicio de la provincia de Buenos Aires, tanto en carácter de demandada como demandante.

⁵ La Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (s.f.) está comprometida con el logro de la mayor eficiencia en la fiscalización del gasto público.

⁶ El Tribunal de Cuentas (s.f.) tiene como misión ejercer el control externo sobre la Administración y Gestión de los recursos públicos para garantizar su adecuado uso, determinar responsabilidades y prevenir cualquier irregularidad, en un marco de Compromiso con la ciudadanía y excelencia institucional.

elevanto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y Tribunal de Cuentas, la Cuenta General del Ejercicio vencido.

-La importancia del uso de las TIC en la estructura de la gestión pública

Dado la complejidad de los problemas en la Gestión Pública surge necesaria la modernización de la Administración Pública. Según Martínez, Lara Navarra & Beltrán (2006) es el proceso mediante el cual las organizaciones del sector público buscan su adaptación a las nuevas necesidades y expectativas de los ciudadanos como respuesta a los cambios que se producen en el entorno.

En concordancia con lo expuesto, resulta necesario que el gobierno mejore el uso de las TIC para poder tener un mejor manejo de las problemáticas y ser más eficiente a la hora de resolverlos. Por tal fin es importante que haya una buena vinculación entre la decisión política en conjunto con la decisión administrativa para poder aplicar las políticas públicas necesarias en pos de mejorar el bienestar de la población.

Por su parte la comunicación entre las personas ha ido mutando con el paso del tiempo y según Medina (2008) *“el empleo de las TIC, especialmente Internet, está transformando las relaciones entre las personas y las organizaciones públicas y privadas”* (pág. 5). Por tal motivo, el gobierno decide impulsar el uso intensivo de las TIC para mejorar la gestión pública, ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, generar nuevos espacios de participación ciudadana y garantizar la transparencia de los actos de gobierno.

En este sentido, desde el gobierno provincial con la mejora de las TIC en la gestión pública, lo que busca es impulsar al gobierno abierto⁷ por medio de la transparencia, participación, rendición de cuentas con un compromiso con el ciudadano. Además por medio del gobierno electrónico⁸ se desea aproximar los gobiernos a los ciudadanos por medios de las TIC mejorando la eficiencia, eficacia y transparencia al reflejar los beneficios de la tecnología a los ciudadanos. Por lo general los que suelen interesarse en ello suelen ser: recopiladores de datos estadísticos, auditores, periodistas, estudiantes de la profesión contable o económica o solo ciudadanos.

En este sentido Naser & Concha (2014) agregan que:

“En el nuevo sistema económico-tecnológico redefinido por la revolución digital, el conocimiento y la información son las fuentes principales de bienestar y de progreso

⁷ En el Gobierno Abierto (s.f.) el ciudadano tiene un rol activo, en el que colabora en la formulación de políticas, la solución de problemáticas y la generación de valor público; y el Gobierno por su parte presenta su gestión de una manera más abierta al público generando nuevas oportunidades de colaboración y construyendo mayor confianza; todo esto en un contexto de uso intensivo de tecnologías de la Información y las comunicaciones.

⁸ El Gobierno Electrónico (s.f.) es la aplicación de las TIC al funcionamiento del sector público, con el objetivo de brindar mejores servicios al ciudadano e incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana.

que contribuirán a la profundización de las instituciones democráticas y a una ampliación de los mecanismos de participación y control por parte de la ciudadanía” (pág.12).

Por tal motivo el manejo de las TIC es fundamental para el intercambio de información y de conocimiento y efectúa un cambio en la institución y provoca modificaciones tanto en los operarios como en los usuarios. Cabe remarcar la importancia de una correcta capacitación en el uso de las mismas para así lograr un mejor aprovechamiento de las TIC en búsqueda de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

-El SIGAF en la Provincia de Buenos Aires

Con anterioridad a la implementación de dicho sistema, en la administración provincial coexistían sistemas que no estaban interconectados entre sí, lo que dificultaba el correcto control de la información de los mismos y una adecuada planificación a futuro sobre los recursos estatales provinciales. Por ese motivo, era difícil poder gestionar los recursos de manera integral entre todas las jurisdicciones.

En dicho marco la Provincia de Buenos Aires implementó el Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF) en el ejercicio 2018. Con esta decisión se produjo un cambio en el uso del sistema que deben utilizar todas las jurisdicciones del poder ejecutivo, poder judicial y en la liquidación de sueldos del poder legislativo de la Provincia de Buenos Aires lo que acarrió a un gran desafío por parte del organismo dado que cada operación realizada por la provincia se debe registrar en el SIGAF.

La Provincia decidió utilizar el software que viene utilizando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el 2005.

De esa manera, lo que buscaba la Provincia era modernizar al Estado provincial para poder tener un mayor control, transparencia y poder lograr una mejor planificación de manera integral en todas las jurisdicciones para poder tener eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos según las políticas públicas a desarrollar.

Se puede agregar que la Provincia por medio del SIGAF puede obtener información de manera instantánea sobre cada una de las jurisdicciones. En este sentido puede obtener información relacionado a la ejecución del presupuesto por medio de la clasificación de cada una de las operaciones que realiza cada jurisdicción como por ejemplo la ejecución de las obras públicas, el pago de haberes, las contrataciones a proveedores, los diferentes pagos que las jurisdicciones realicen y lo que se adeude a una fecha determinada. Toda esta información la puede observar de manera homogénea para cada una de los organismos ya que la carga de datos es uniforme lo que permite una apreciación más rápida de la información para la toma de decisiones.

Según el balance de gestión 2016-2019 del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2019) en el año 2017, se comenzó con la gestión de adaptación del SIGAF Web a los procesos presupuestarios de la provincia de Buenos Aires, en conjunto con los equipos de la Contaduría General de la Provincia y la Tesorería General de la Provincia.

A su vez, en dicho balance se indica que el sistema busca la integración de los distintos subsistemas que componen la Administración Financiera provincial y que dicho desarrollo es útil para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de gobierno.

-Aspectos sobre la implementación del SIGAF

El cambio permitió por ejemplo tener una retroalimentación instantánea de todos los organismos que utilizan el sistema de manera homogénea ya que la carga es uniforme para todos y que la intervención de las órdenes de pago sea mediante el sistema (antes lo hacía en papel). Por otro lado, la implementación del sistema no fue fácil de llevar a cabo dada la envergadura de la provincia de Buenos Aires y las cincuenta y cinco jurisdicciones en donde se debería aplicar el sistema. En este sentido se puede ver que la capacitación al inicio no permitió llegar a todos los usuarios del sistema; la descarga de los anexos y estados contables presentaron dificultades y que la cantidad de reclamos al momento de la implementación por parte de los usuarios por problemas con el sistema ha sido importante.

-Conformación de sus recursos humanos

Para poder llevar a cabo la puesta en funcionamiento, la Contaduría General debió definir las características y condiciones del ejercicio de las tareas y la precisión en la definición de la labor y la flexibilidad para la adaptación ante circunstancias cambiantes. En este sentido observaron cuales eran los distintos trabajos que se debían llevar a cabo dentro de la estructura y en base a eso conformaron el personal.

Para la puesta en marcha del sistema en las distintas jurisdicciones, además del personal propio de la Contaduría General, se realizó un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) de asistencia técnica mediante la contratación de estudiantes y jóvenes profesionales de las carreras de Contador Público y Licenciados en Administración de dicha casa de estudio. Su función era la de asistir a los usuarios en la utilización del SIGAF teniendo en cuenta las diferentes complejidades de las jurisdicciones e intentando resolver los problemas en el menor tiempo posible y lograr así un mayor vínculo entre la Contaduría General y las diferentes reparticiones a la hora de la implementación.

Los contratados cumplían la función de ser facilitadores⁹ del sistema con un líder de equipo que los asignaban en las distintas jurisdicciones de la provincia para servir de apoyo a los problemas e inquietudes que tengan las personas encargadas de vincularse con el sistema en cada uno de los organismos estatales provinciales. Dichos facilitadores se unirían al equipo de trabajo de la Contaduría que trabajaban con anterioridad a dicha implementación.

Por su parte existe una mesa de ayuda que es utilizada para solucionar inquietudes de los usuarios a través de una línea telefónica o de un mail y sirve de nexo para derivar el problema a los informáticos o a los facilitadores de ser necesario luego de haber generado un número de reclamo a la inquietud del usuario.

Para la designación del personal se realizaron pruebas de conocimiento y se llevaron a cabo entrevistas de selección tal como indica la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).

Conclusiones

El presente trabajo aborda la implementación del nuevo sistema de información financieras de la Provincia de Buenos Aires y realiza una descripción de los principales aspectos. Desde un enfoque de la teoría de agencia, en línea con la obra de J. L. Zimmerman, cabe señalar la vigencia de las 3 hipótesis planteadas en otro contexto (USA) y en otro momento en el tiempo (1977) para el caso de la provincia en el año 2018. En tal sentido surge que la 1º hipótesis relacionada con la baja demanda de los principales (votantes) por información contable del sector público bajo normas del sector privado, se encuentra vigente en la Provincia dado que no hubo cambios en la contabilidad de la provincia, la misma continúa siendo bajo las normas tradicionales del sector público.

Respecto de la 2º hipótesis, relacionada con la alta demanda de los principales de limitaciones al agente, también se encuentra vigente dado que las normas tradicionales del sector público hacen mayor hincapié en limitar la discrecionalidad de los funcionarios, como por ejemplo la exposición de la ejecución presupuestaria y el reconocimiento de los recursos por el criterio del percibido.

La última hipótesis se relaciona con el bajo interés por parte de los agentes (políticos) respecto de modificar las normas contables, en este caso se modernizó el software de gestión, pero no se modificaron las cuestiones contables.

Por otro lado, cabe señalar el impacto de la teoría de agencia en que poder del Estado se modernizó, en este caso solo se implementó el SIGAF en el Poder Ejecutivo y el

⁹ El rol de los facilitadores es el de guiar a los usuarios del sistema con respecto al correcto uso del mismo brindándole una respuesta rápida o una derivación del problema al área correspondiente según el inconveniente. Además, permiten brindar un feedback de lo que está ocurriendo en cada jurisdicción a sus respectivos líderes de equipo.

Poder Judicial, siendo su implementación en el Poder Legislativo prácticamente nula. Dicha diferencia empírica, podría entenderse analizando la diferencia de poder relativo entre el agente (poder legislativo o ejecutivo) y el principal (votantes). Cabe destacar el rol de otros actores como los acreedores (el cambio se dio en un contexto de incremento de deuda), medios de comunicación (el cambio se dio en un contexto donde los medios hicieron hincapié en la transparencia), burocracia (el staff de la provincia implementó el cambio de sistema) y oposición política (no se opuso fuertemente al cambio de software).

Referencias bibliográficas

- Ciudad de Buenos Aires. (s.f.). *Buenos Aires - Ciudad*. Recuperado el 30 de 03 de 2019, de <https://www.buenosaires.gob.ar/economiaayfinanzas/unidad-informatica/institucional>
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (13 de 09 de 1994). La Plata.
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. (2018). Resoluciones N° 02/18; 91/18; 565/18; 592/18; 595/18 - Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera para la Provincia de Buenos Aires.
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Contaduría General - Organismo de la Constitución*. Recuperado el 8 de 12 de 2018, de <http://www.cgp.gba.gov.ar>
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - Secretaría de Hacienda. (2018). *Provincia de Buenos Aires - Informe sintético de caracterización socio-productiva*. Recuperado el 28 de 09 de 2019, de http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/buenos_aires.pdf
- El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. (17 de 12 de 2007). *Ley 13.767*. Recuperado el 14 de 01 de 2019, de <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw13767.pdf>
- Farías, P., & Pimenta, C. (2012). Sistemas integrados de administración financiera para la gestión pública moderna. En A. Corbacho, *Las instituciones fiscales del mañana* (págs. 75 - 107). Washington: BID.
- Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Fiscalía de Estado - Provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 11 de 29 de 2019, de <http://www2.fepba.gov.ar/funciones/>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (19 de 05 de 1999). Decreto 1000/99 - Reglamentación de la Ley N° 70 Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control Del Sector Público de la Ciudad.

- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). *Honorable Tribunal de Cuentas - Provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 29 de 11 de 2019, de <https://www.htc.gba.gov.ar/mision-vision>
- Instituto Universitario Ortega y Gasset, centro adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. (s.f.). *GOBERNA*. Recuperado el 11 de 29 de 2019, de <https://goberna.org/que-es-el-gobierno-abierto/>
- Martínez, J. Á., Lara Navarra, P., & Beltrán, P. (2006). La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública. *UOC Papers. Revista sobre la sociedad del conocimiento, núm. 3 - Universitat Oberta de Catalunya - Barcelona, España*.
- Medina, J. M. (2008). *Objetivos estratégicos y políticas de Estado para la mejora de la gestión pública en Argentina*. Salvador de Bahia - Brasil: XIV Congreso Internacional del CLAD.
- Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. (2019). *Balance de gestión 2016-2019*. Obtenido de <http://www.ec.gba.gov.ar/Balance%20de%20Gesti%C3%B3n%20-%20Ministerio%20de%20Econom%C3%ADa%20PBA%202016-19.pdf>
- Naser, A., & Concha, G. (2014). Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Recuperado el 10 de 09 de 2019, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). Recuperado el 04 de 02 de 2020, de <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nNPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>
- Pimenta, C., & Seco, A. (2019). *Oportunidades tecnológicas y recomendaciones para la modernización de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina y el Caribe*. BID. Recuperado el 2019 de 04 de 30
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. (23 de 10 de 2017). Mensaje del Presupuesto General Ejercicio 2018 - Ley 14.982.
- Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. (2018). Mensaje del Presupuesto General Ejercicio 2019 - Ley 15.078.
- Poder Ejecutivo, Provincia de Buenos Aires. (25 de 11 de 2016). Decreto 1599/16.
- Seara, J. I. (2004). Los órganos de control de la Administración Pública: comparación de los sistemas provincial y nacional. RAP Bs.As.
- Zimmerman, J. L. (1977). The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. *Journal of Accounting Research*, 107-144.

