



17º Simposio Regional de Investigación Contable

Tema: Sector público, e-government y accountability

Nueva Gestión Pública: Hacia un análisis del modelo de la Pcia. de Bs. As.

New Public Management: Towards an analysis of the Province of Buenos Aires' model

AUTORES:

Mg. Gulayin, David José

Esp. Melo, Joaquín

Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales (FCE-UNLP); Especialista en gestión del sector público (FCE-UNLP)

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

La Plata, 2 de diciembre 2021

## **RESUMEN**

La literatura académica ha indagado sobre la administración gubernamental en el marco de la Nueva Gestión Pública, basada en teoría de agencia y en la teoría de elección pública. Sin embargo, para el caso de los gobiernos subnacionales argentinos, existen escasas investigaciones sobre dichas cuestiones.

La coalición política ganadora de las elecciones 2016 en la provincia impulsó una serie de implementaciones de sistemas de gestión administrativa. El presente trabajo describe ciertos aspectos relevantes de dichos sistemas y analiza los cambios en el modelo de gobierno electrónico de la Provincia de Buenos Aires (más de 15 millones de habitantes y un PBI de más del 35% del país), en el marco de un conjunto de factores (endeudamiento, transferencias, competencia política, tamaño, nivel socioeconómico, y normas contables del sector público). Respecto del último factor, se analizan las posibles causas que dan origen a la dificultad de modificar normas contables del sector público a nivel subnacional.

**PALABRAS CLAVE:** Nueva Gestión Pública, Administración financiera/contable, Teoría de Agencia, Provincia de Buenos Aires. New Public Management, Financial/accounting administration, agency theory, Buenos Aires Province.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO</b> .....	4
<b>Nueva Gestión Pública</b> .....	4
<b>Teoría de Agencia</b> .....	5
<b>Normas contables del sector público</b> .....	5
<b>CAPÍTULO II – REVISIÓN DE LA LITERATURA</b> .....	5
<b>Transparencia y sus determinantes</b> .....	5
<b>Normas contables del sector público</b> .....	6
<b>Conclusiones</b> .....	7
<b>CAPÍTULO III – CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE LA PCIA DE BS. AS.</b> .....	8
<b>Sistemas de gobierno electrónico</b> .....	9
<b>Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF):</b> .....	9
Antecedentes del SIGAF .....	9
Descripción .....	10
<b>Compras Electrónicas mediante el sistema PBAC:</b> .....	11
<b>Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA):</b> .....	11
<b>CAPÍTULO IV – ANÁLISIS DE DATOS</b> .....	12
<b>Análisis del relevamiento</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>CONCLUSIONES</b> .....	12
<b>REFERENCIAS</b> .....	13

## INTRODUCCIÓN

Existen diferentes modelos provinciales y municipales a lo largo de Argentina, y diferentes niveles de implementación de conceptos e ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP). La heterogeneidad en los niveles de implementación y los modelos de cada jurisdicción, han sido escasamente estudiada por la literatura académica, lo cual motivó la presente investigación cuyo objetivo es analizar el modelo actual de gobierno electrónico, en particular destacar aspectos administrativos/contables para el caso de la PBA<sup>1</sup>.

Durante los últimos 30 años, numerosos países han implementado cambios en la administración pública, los cuales han sido llamados Nueva Gestión Pública. La NGP enfatiza la responsabilidad de la gestión y la mejora continua, y se basa en 3 pilares fundamentales: equilibrio financiero, calidad de provisión de servicios y transparencia de la información (Pollit, 1990). Bajo NGP se entiende que el buen gobierno implica transparencia y rendición de cuentas. Dicha cuestión implica la necesidad de herramientas del sector privado de manera de aumentar la transparencia (Bonsón et al., 2006).

El sector privado ha empleado nuevas herramientas tecnológicas de comunicación e información de manera de hacer la información más transparente. La administración pública puede adoptar las mismas de manera de alcanzar los objetivos del NGP, cumpliendo con las demandas sociales de eficiencia y efectividad (Welch and Hinnant, 2002). Este proceso es llamado *e-government*.

En el primer capítulo de este trabajo de investigación se presenta el marco teórico utilizado describiendo los aportes realizados por la NGP, teoría de agencia y por otros enfoques complementarios (teoría institucional, con la teoría de la legitimidad, con la teoría de la elección pública), y aspectos relacionados con la implementación de los Estándares Internacionales de Contabilidad del Sector Público (International Public Sector Accounting Standards - IPSAS); luego en el Capítulo II se realiza la revisión de la literatura en donde se citan las investigaciones empíricas relacionadas con la transparencia y contabilidad. El Capítulo III siguiente describe los principales sistemas administrativo/contable de la PBA. Por último del Capítulo IV, analiza la consistencia entre la información empírica relevada y los postulados teóricos.

## CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO

### Nueva Gestión Pública

Investigaciones previas (Hood,1991; Ferlie, 2017) plantean 7 cuestiones centrales de las reformas de NGP: (a) Profesionalizar la administración, (b) estándares explícitos y medidas de *performance*, (c) mayor control de resultados en vez de procesos, (d) desagregación de unidades en el sector público, (e) mayor competencia interna en el sector público, (f) gestión al estilo del sector privado (incluyendo una gestión de recursos humanos flexible), y (g) búsqueda de eficiencia y “hacer más con menos”.

Detrás de estas doctrinas descansan valores políticos y sociales que enfatizan la eficiencia y productividad, más que las nociones tradicionales de democracia, *accountability* y el debido proceso. La NGP se basa principalmente en la teoría de agencia y en la de elección pública.

---

<sup>1</sup> La Provincia de Buenos Aires es la provincia Argentina más poblada y con mayor PBI. Se encuentra dividida en 135 Municipios gobernados por autoridades elegidas por sus ciudadanos.

## Teoría de Agencia

Respecto de las proposiciones que algunos autores realizan respecto de la Teoría de Agencia (Zimmerman, 1977; Caba Pérez et al., 2008; Collin et al., 2009, y Gómez Villegas y Montesinos Julve, 2014), podemos destacar que los políticos (agentes) tienen distintos intereses que los principales (votantes). Algunos ejemplos de posibles diferencias de intereses pueden ser que los políticos poseen intereses de reelección, maximizar ingresos, tener oficinas de categoría, pueden tener intereses de actividades ilegales, de una carrera política, de influir en los medios. Por su parte, los votantes esperan minimizar costos de impuestos y tasas y maximizar prestaciones de servicios, maximizar los valores de sus propiedades, no poseen intereses en dedicar tiempo y esfuerzo a controlar a los políticos y, a diferencia de los políticos, pueden votar con los pies como lo predice Tiebout. Por otro lado, los políticos se encuentran limitados por la oposición, los burócratas, los acreedores, y por la prensa.

Además de la Teoría de Agencia, cabe destacar que la literatura (Gómez Villegas y Montesinos Julve, 2014; Rodríguez et al., 2013; y Collin et al., 2009), planteó otras teorías, en tal sentido la teoría institucional es útil a la hora de entender el comportamiento de las organizaciones. La teoría de la elección pública (Buchanan, 1984, Chan y Rubin, 1987, Gómez Villegas y Montesinos Julve, 2014), también es útil para contextualizar la NGP, en la cual plantea que los ciudadanos poseen un comportamiento económico racional, pudiendo llevarlos a decidir cambiar de jurisdicción. Asimismo, la literatura (Rodríguez et al., 2013, Weber, 1978; Suchman, 1995, Archel et al., 2009) tiene en cuenta a la teoría de la legitimidad.

## Normas contables del sector público

Durante las últimas décadas, ha habido un movimiento general de reforma de la contabilidad del sector público en el mundo, desde un modelo de contabilidad de caja hacia uno de devengo (Lapsley et al., 2009).

El proceso inició en algunos países en la década de los 90 bajo el marco de la NGP adaptando la contabilidad del sector público al modelo de negocios privado. Los países anglosajones fueron pioneros (Pollitt & Bouckaert, 2011) y otros países europeos los siguieron con el ánimo de adoptar sistemas modernos de mejora de la accountability. La implementación de las International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ha sido un gran estímulo hacia la contabilidad del devengado y para la modernización de la contabilidad de los sectores públicos de varios países (Brusca et al., 2016).

Estos movimientos impactaron en América Latina en los 90 incluyendo la modernización de los sistemas contables los cuales actualmente se están intensificando (Caba y López, 2003; Gómez-Villegas y Montesinos, 2012; Brusca et al., 2016). Varios factores influenciaron en las recientes iniciativas, las repetidas crisis financieras, la implementación del Consenso de Washington y la expansión de la NGP (Lora, 2007; y, Hood, 1995).

Las IPSAS han sido vistas como un *benchmark* internacional para la modernización de Latinoamérica, en particular la implementación del devengado. La literatura y las organizaciones internacionales (International Public Sector Accounting Standards Board—IPSASB, 2016) señaló que en años recientes las IPSAS han sido implementadas en la región, pero existe aún ambigüedad sobre qué países las siguen efectivamente y que problemas y soluciones han alcanzado (Brusca et al., 2016).

## CAPÍTULO II – REVISIÓN DE LA LITERATURA

### Transparencia y sus determinantes

Uno de los pilares de la NGP, sin duda, tiene que ver con la transparencia de la información y la tecnología, en tal sentido la literatura (Laswad et al., 2005; Cárcaba y García y García García,

2008; y, García García et al., 2016), ha indagado respecto de determinantes que expliquen la heterogeneidad de los diferentes estilos de gestión.

El estudio meta-analítico realizado por Rodríguez et al. (2013) sistematizó 39 investigaciones empíricas de manera de identificar factores explicativos de la transparencia de la información. Identificó 5 factores clave para interpretar la heterogeneidad de la transparencia de la información financiera. Relacionado con los supuestos de las teorías institucionales se encuentran el nivel de la deuda del gobierno local; las transferencias intergubernamentales; y la competencia política, mientras que con la teoría de agencia se encuentran el tamaño del gobierno local y el ingreso promedio de los ciudadanos. A continuación, se exponen investigaciones que han indagado sobre la cuestión:

-Endeudamiento: La literatura teórica y empírica (Zimmerman, 1977; Baber y Sen, 1984; Baber, 1983; e Ingram, 1984; Giroux y Deis, 1993; Baber y Gore 2006, Gore 2004; y Gómez Villegas y Julve Montesinos, 2014) ha identificado al endeudamiento como uno de los determinantes de la transparencia. Unos de los argumentos planteados se relacionan con el interés por parte del gobernante de obtener acceso al financiamiento a bajo costo lo cual es de difícil acceso bajo un modelo de gestión opaca, con sistemas informáticos obsoletos.

-Recursos de otras jurisdicciones: distintos autores (Ingram 1984; Robbins y Austin, 1986; Ingram y De Jong, 1987; Copley 1991; y Lüder, 1994) han incluido a las transferencias de otras jurisdicciones superiores como factores explicativos del aumento de la transparencia. El principal argumento se refiere a la exigencia por parte de niveles superiores de una mejor calidad de información y seguridad de la misma.

-Competencia Política: la literatura (Zimmerman, 1977; Giroux, 1989; Serrano, Rueda y Portillo, 2009) ha planteado en forma teórica y empírica la influencia de la competencia política en el comportamiento de las autoridades. El argumento principal tiene que ver con la necesidad de incrementar el nivel de imagen pública de manera de aumentar la cantidad de votos. La transparencia de los sistemas de información y la tecnología incrementan el nivel de confianza del electorado.

-Tamaño: El tamaño es uno de los determinantes clásicos analizados (Styles y Tennyson, 2007; Serrano et al., 2009; Zimmerman, 1977; y Baber, 1983). El principal argumento se refiere a la capacidad técnica y económica de acceder a sistemas informáticos más modernos y seguros, que brinden información integrada.

-Ingreso promedio de los ciudadanos: el nivel de ingreso de los ciudadanos de la jurisdicción también ha sido analizado por la literatura (Ingram, 1984; Styles y Tennyson, 2007; y Serrano et al., 2009). El principal argumento se relaciona con la demanda de ciudadanos de mayor cantidad de información de calidad y de sistemas informáticos modernos más seguros.

## **Normas contables del sector público**

La literatura académica en la década del 70 aplicó herramientas estadísticas y econométricas, más utilizadas en el ámbito de la economía, a un caso contable<sup>2</sup>. Cabe destacar la obra de R. L. Watts y J.L. Zimmerman (1977)<sup>3</sup> y J. L. Zimmerman (1978)<sup>4</sup> como pioneros en analizar los determinantes que influyen en los estándares contables tanto del sector público como privado, rompiendo con el modelo normativo y aportando evidencia empírica a las investigaciones contables.

---

<sup>2</sup> El termino Teoría Contable Positiva fue tomado "prestado" de Milton Friedman a los fines de distinguir las teorías normativas de estándares/normas de las teorías positivas. El término actualmente no es utilizado como hace 40 años dado que hoy es *mainstream*. No obstante sigue estando vigente en algunos servicios de categorización bibliográfica, por ejemplo en <https://www.accountingscholar.com/positive-accounting-theory.html>.

<sup>3</sup> Ross L. Watts and Jerold L. Zimmerman. Towards a Positive Theory of the Determination of Accounting Standards. *The Accounting Review*.

<sup>4</sup> Zimmerman, J. L. (1977). The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. *Journal of Accounting Research*.

La primera hace referencia a los determinantes de estándares contables, analiza un modelo que explica los factores que influyen en la actitud frente a estándares contables, por ejemplo, impuestos, regulación, planes de compensación de los managers, costo de la contabilidad y costos políticos.

Estos factores combinados predicen que las grandes firmas que experimentan reducción de sus resultados van a tener incentivos para hacer lobby y modificar el estándar. Mientras que las pequeñas prefieren no modificar el estándar para no aumentar los costos contables. Esta predicción fue testada analizando las solicitudes corporativas de modificación de normas a la discusión del memorándum de la FASB sobre el ajuste al nivel general de precios. Los resultados empíricos son consistentes con la teoría.

La segunda trata sobre la diferencia entre la contabilidad de los gobiernos locales en Estados Unidos y la contabilidad privada, analiza en el marco de la teoría de agencia si tienden a converger o no. En ese marco aporta evidencia empírica sobre los incentivos a modificar la norma del sector público. De ahí viene el término laberinto (Maze) haciendo referencia a lo complejo de modificar la norma dado la situación actual.

El autor expresa que no hay una teoría de los gobiernos locales por lo tanto no se sabe bien que se debería publicar. En la práctica la contabilidad municipal se basa en la contabilidad de los entes sin fines de lucro, al igual que la contabilidad privada utiliza la partida doble, uno de los mercados clave para compararlas es el de bienes raíces ya que en la contabilidad privada los tenedores de acciones pueden comprar y vender acciones y como ciudadano de un municipio puede comprar o vender una propiedad no obstante los costos de transacción son muy diferentes. En el primer caso es el 0.5% y en el segundo un 6%. Este último argumento es uno de los que explican porque fracasaron las ideas de reformar la contabilidad pública.

Respecto de los estados contables, expone las principales diferencias entre las normas contables de los gobiernos locales con las de empresas privadas en 1977 en USA. Por un lado, identifica la diferencia del devengado, en la contabilidad pública los recursos se reconocen cuando se perciben mientras que los gastos cuando se devengan. Por otro lado, indica que los gobiernos locales publican balances por Fondo (fondo de rutas, fondo de limpieza, fondo de educación, etc.) sin publicar un consolidado por Municipio. Expone la información por fondo. Por último, los gobiernos locales publican los desvíos respecto del presupuesto a diferencia de la contabilidad privada y le asignan muy poco interés al valor corriente de los bienes en general.

Planteadas cuestiones sobre diferencias de normas contables públicas y privadas, y analizado el contexto subnacional en términos de la teoría de agencia, el autor plantea, en base a lo expuesto las siguientes Hipótesis:

H1. Baja demanda de información de los votantes en general y en particular de información bajo normas de la contabilidad privadas (información sobre el devengado por ejemplo).

H2. Alta demanda de votantes de limitaciones a los políticos (contabilidad presupuestaria, base caja, evitar discrecionalidad).

H3. Bajos incentivos de los políticos de proveer más información.

A los fines de verificar la aplicación de la teoría de agencia en el ámbito subnacional el autor analizó gobiernos locales de USA, los cuales en su mayoría se encuentran gobernados por 2 tipos de intendente, unos son electos directamente por los votantes (*Mayors*) y otros indirectamente por el órgano legislativo local (*Managers*).

Los resultados de la investigación confirman que aplica la teoría de agencia al caso de gobiernos subnacionales y que los managers publican mayor cantidad y calidad de la publicación contable, y que son más y mejor auditados.

## Conclusiones

A continuación, se describen los principales factores, basados en el estudio de la literatura:

- Los gobernantes se encuentran condicionados por los acreedores respecto de la calidad de la información financiera y transparencia.

- Un mayor peso de las transferencias recibidas por los GLBA del gobierno central, aumenta el monitoreo por parte del gobierno central sobre el uso de dichos recursos, pudiendo aumentar la presión para que se divulgue la ejecución de dichos recursos en los destinos aprobados.
- Los políticos buscan obtener el mayor número posible de votos para poder ser reelectos, lo cual en un contexto de mayor competencia política aumenta los incentivos para mostrar la buena gestión llevada a cabo y la transparencia de sus cuentas y/o manejo de fondos.
- Las jurisdicciones grandes prestan servicios a un mayor número de ciudadanos y reciben más recursos, cuestión que lleva a los ciudadanos a exigir una mayor calidad de información sobre el desempeño del gobierno, y por lo tanto es probable que haya una mayor necesidad para que los grandes municipios posean información de calidad. Por otro lado, las grandes jurisdicciones poseen una mayor escala que les permite una división de tareas más adecuada y una mayor profesionalización de sus áreas, facilitando la mejora en los sistemas de gestión.
- Cuando los ingresos de los residentes aumentan, esperan recibir mejores servicios y una mayor cantidad de información para confirmar que los impuestos pagados se están aplicando eficazmente.

*Respecto de aspectos contables en particular:*

- Existe baja demanda de información del tipo “privada” por parte de los principales (ciudadanos, legisladores y políticos), alta demanda de restricciones a la discrecionalidad de los administradores de fondos públicos (limitaciones presupuestarias, mediciones objetivas en base a caja, entre otras) y bajo interés de los políticos de brindar más y mejor información.

### **CAPÍTULO III – CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE LA PCIA DE BS. AS.**

La constitución de la provincia de Buenos Aires prevé que el Fiscal de Estado<sup>5</sup>, la Contaduría General de la Provincia<sup>6</sup> y el Tribunal de Cuentas<sup>7</sup> son los órganos de control de la administración pública, los cuales deben actuar de manera coordinada.

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

El Mensaje del Presupuesto del 2018 sancionado por la Ley Nº 14.982 (2017) 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).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.



Durante el Mensaje del Presupuesto 2019 sancionado por la Ley Nº 15.078 (2018) y prorrogado al 2020 por el artículo 24 de la Ley Nº 15.165, 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 vino 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.

## **Sistemas de gobierno electrónico**

La gestión que asumió en el año 2016 en la Provincia de Buenos Aires decidió renovar los sistemas de gestión. Por dicho motivo dio comienzo a la puesta en marcha del SIGAF<sup>8</sup> que permite llevar a cabo la registración contable, económica y financiera de cada operación que las diferentes jurisdicciones del ámbito provincial realicen dándole un enfoque integral por medio del órgano de aplicación que es la Contaduría General de la Provincia.

Asimismo, entre otras herramientas de gestión, dio inicio a la implementación del PBAC que permitió una mayor transparencia y difusión de los procesos de compras y contrataciones que realice la provincia con los proveedores habilitados, e implementó el GDEBA que permite la tramitación de los expedientes en formato digital, dejando de utilizar con el paso del tiempo los expedientes en papel.

## **Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera (SIGAF):**

### **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

---

<sup>8</sup> En 2019, las cincuenta y cinco jurisdicciones que lo utilizan, se componen de Administración de Justicia (Poder Judicial); Ministerio Público (Poder Judicial); y la mayoría de los organismos del Poder Ejecutivo.

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 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).

### **Descripción**

La Provincia de Buenos Aires implementó el 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 acarreó 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.

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 uno 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.

Este cambio de sistema 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; además permitió mayores controles debido a que la Contaduría con el anterior sistema debía intervenir en papel cada orden de pago para autorizar su liquidación, lo que con el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) o con el Distanciamiento Preventivo Obligatorio (DISPO) que dispuso el Gobierno Nacional en el 2020 y 2021 no se hubiese podido realizar con normalidad y por medio del SIGAF, la Contaduría puede intervenir las Ordenes de Pago a través de sus Delegaciones de manera on-line y sin su firma, el sistema no permite autorizar a dicho pago (antes al ser papel era más difícil dicho control); permitió una mayor transparencia en la ejecución de los gastos; modernizó al Estado con la aplicación de un sistema integral que le permitió mejorar la toma de decisiones; permitió que los usuarios puedan continuar sus tareas diarias desde la modalidad remota lo que logró el normal funcionamiento de las tareas; no generó duplicidad en los registros de cada una de las reparticiones.

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 que se debería aplicar el sistema.

## **Compras Electrónicas mediante el sistema PBAC:**

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires establece la forma en que el Sector Público debe realizar la compra y contratación de bienes y servicios. Además, dentro de este conjunto de normas se encuentran las directivas respecto a la implementación y uso de las Compras Electrónicas mediante el sistema PBAC.

Por medio de la Resolución 97/2017 de la Contaduría General, se habilitó el uso del Sistema de Compras Electrónicas PBAC conforme el permiso de uso establecido por el Decreto N° 1599/16 por medio del cual se aprobó el convenio específico de cooperación entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dicho sistema de gestión fue desarrollado e implementado por la Contaduría General capacitando a las distintas unidades de compras en la gestión del sistema. Cabe agregar que éste sistema resulta desde sus inicios, de carácter obligatorio para todos los organismos previstos en el artículo 2 de la Ley N° 13.981.

Resulta importante destacar que por medio Resolución 360/19 de la Contaduría General se aprobó el “Régimen y Trámite de Inscripción y Actualización de Proveedores y Licitadores del Estado” en el cual se indica que los proveedores en forma previa a participar de las solicitudes de compra y contratación de bienes y servicios por parte de la Administración Pública, deben registrarse de carácter gratuito creándole un Legajo Digital a cada uno de los mismos. Por su parte por medio de la Resolución 713/16 de la Contaduría General se establece que el medio de comunicación por el cual se vincula la Administración con el proveedor es por intermedio del domicilio electrónico.

## **Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA):**

En el año 2016 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley N° 14.828 que crea el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, el cual está compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

En este punto, es clave resaltar que el artículo 9.3.1 de dicha Ley establece que la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires centralizada y descentralizada y los Organismos de la Constitución, tienen idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la Ley citada.

A su vez, a través del Decreto N° 1018/16 reglamentario de la Ley N° 14.828, se aprobó la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires “GDEBA” como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (Anexo II).

Siguiendo los objetivos mencionados, la Ley de Ministerios N° 14.853 en su inciso 6) del artículo 18 establece que le corresponde al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros todo lo inherente a la Modernización de la Administración Pública, y en concordancia con lo expuesto, por el artículo 59 se designa como órgano rector de la emergencia tecnológica al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros (modificatoria de la Ley N° 14.815).

Al reemplazar la tramitación de los expedientes papeles por medio de una vía digital, permitió el normal funcionamiento de cada expediente durante la pandemia dado que el usuario desde cualquier lugar con conexión a internet puede tener acceso a los expedientes y realizar las tareas pertinentes que de haber sido en papel se hubiese dificultado dada la imposibilidad parcial de acceder a los lugares de trabajo. Por su parte, se permitió la despapelización y la unificación de procesos al poder vincular algunos de los formularios del SIGAF en GDEBA.

## CAPÍTULO IV – ANÁLISIS DE DATOS

A continuación, se exponen los factores que probablemente facilitaron la implementación de cambios en relación a las ideas de la NGP en la Provincia:

- En el caso de la Provincia de Buenos Aires durante el periodo 2016-2019 se dio un incremento de la deuda provincial y un cambio cualitativo.
- En el caso de la Provincia de Buenos Aires durante el periodo 2015 a 2016 se dio un incremento de las transferencias de otras jurisdicciones.
- En el caso de la Provincia de Buenos Aires durante el periodo 2016-2019, ganó las elecciones una coalición política nueva, débil en términos de mayorías legislativas y con la necesidad de un control de los sistemas de gestión.
- La Provincia de Buenos Aires posee un tamaño suficiente para acceder a medios tecnológicos modernos y seguros.
- El IDH de los ciudadanos bonaerenses se encuentra por encima de la media del resto del país, lo cual podría implicar mayores exigencias de calidad de sistemas de información.
- En línea con lo planteado por la literatura (Zimmerman, 1977; y M. Gómez-Villegas et al. 2020), respecto de la baja demanda de información del tipo “privada” por parte de los principales (ciudadanos, legisladores y políticos), de la alta demanda de restricciones a la discrecionalidad de los administradores de fondos públicos (limitaciones presupuestarias, mediciones objetivas en base a caja, entre otras) y el bajo interés de los políticos de brindar más y mejor información, surge que en el caso de la contabilidad de la Provincia de Buenos Aires el modelo continua siendo mixto (devengado para los gastos y base caja para los recursos), se prioriza las limitaciones presupuestarias a los políticos y restricciones a manejos discrecionales de los resultados contables antes que una mejora de la calidad de la información contable en base a devengo cumplimentando lo planteado por las normas internacionales.
- Por último, se confirma una de las hipótesis planteadas por J. L. Zimmerman respecto de que los políticos no poseen incentivos para brindar mayor y mejor información dado que, entre otras cuestiones, es una herramienta de poder en negociaciones con grupos de interés. Por otro lado, no existen manifestaciones públicas en medios de comunicación en donde algún político planteó la necesidad de modificar las normas contables.

## CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo analizar los cambios en el *e-government* de la Provincia de Buenos Aires desde un enfoque teórico y empírico. La literatura ha analizado la gestión gubernamental a nivel subnacional, no obstante, aún existen múltiples interrogantes pendientes de profundizar.

La Nueva Gestión Pública y la teoría de agencia son herramientas para analizar los cambios en los sistemas de gestión subnacional. Por otro lado, existe literatura académica sobre transparencia y accountability lo cual también permite profundizar el análisis sobre la gestión administrativa. Por último, se incluyó el análisis de la literatura respecto de las normas de contabilidad gubernamental, lo cual es un aspecto clave para entender la accountability.

Como conclusión, cabe descartar que existen factores como el endeudamiento, las transferencias, la competencia política, el tamaño, el nivel socioeconómico son determinantes de la transparencia medida desde distintos enfoques. Asimismo, se confirma la dificultad de modificar normas de contabilidad pública en base a un conjunto de argumentos planteados por la literatura.

## REFERENCIAS

Las referencias marcadas con “ \* ” indican estudios incluidos en un estudio metanalítico.

- Archel, P., J. Husillos, C. Larrinaga, and C. Spence. (2009). Social Disclosure, Legitimacy Theory and the Role of the State. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 22(8): 1284–1307.
- \*Baber, W. R. (1983). Toward understanding the role of auditing in the public sector. *Journal of Accounting and Economics*, 5, 213-227.
- \*Baber, W.R., Sen, P.K. (1984). The role of generally accepted reporting methods in the public sector: An empirical test. *Journal of Accounting and Public Policy* 3 (2), 91–106.
- Baber, W. R. and A. K. Gore. (2006). Consequences of GAAP Disclosure Regulation Evidence from Municipal Debt Issues. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=942786](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=942786).
- Bonsón, E., Escobar, T. and Flores, F. (2006), “Online transparency of the banking sector”, *Online Information Review*, Vol. 30 No. 6, pp. 714-30.
- Buchanan, J. M. (1984). *The Theory of Public Choice II*. eds. JM Buchanan and RD Tollison, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brusca, I., & Martínez, J. C. (2016). Adopting international public sector accounting standards: A challenge for modernizing and harmonizing public sector accounting. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 724– 744.
- Caba, C., & López, A. (2003). La difusión de la información financiera gubernamental en los países del Mercosur: Su armonización a través de la aplicación de las IPSAS de la IFAC. *Revista Contabilidade & Finanzas*, 33, 90–100.
- \*Caba Pérez, C., P. Rodríguez Bolívar, M., y López Hernández, A. M. (2008). e-Government process and incentives for online public financial information. *Online Information Review*, 32(3), 379-400.
- \*Cárcaba García, A. C. y García, J. G. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37(137), 63-84.
- Chan, J. L. y Rubin, M. A. (1987). The role of information in a democracy and in government operations: the public choice methodology. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, 3(Part B), 3-27.
- Collin, S. O. Y., Tagesson, T., Andersson, A., Cato, J. y Hansson, K. (2009). Explaining the choice of accounting standards in municipal corporations: Positive accounting theory and institutional theory as competitive or concurrent theories. *Critical perspectives on Accounting*, 20(2), 141-174.
- 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>.
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. (2017). Recuperado el 16 de Marzo de 2021, de <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/ComprasElectronicas.aspx>.
- \*Copley, P. A. (1991). The Association between Municipal Disclosure Practices and Audit Quality. *Journal of Accounting and Public Policy* 10(4): 245–266.
- 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.
- Ferlie, E. (2017). The new public management and public management studies. In *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*.
- 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/>.

- García García, J. G., Magdaleno, M. I. A. & Magdaleno, M. L. A. (2016). Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño. *Auditoría Pública*, (67), 51-60.
- \*Giroux, G. (1989). Political interests and governmental accounting disclosure. *Journal of Accounting and Public Policy*, 8(3), 199-217.
- \*Giroux, G. y D. Deis. (1993). Investor Interest and Government Accounting Disclosure. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 63(1): 63–78.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (19 de 05 de 1999). Decreto 1000/99 - Reglamentación de la Ley Nº 70 Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control Del Sector Público de la Ciudad.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2016). GDEBA. Recuperado el 21 de Marzo de 2021, de <https://gdeba.gba.gov.ar/pagina/15>.
- Gómez-Villegas, M., & Montesinos, J. V. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: El caso de Colombia. *Innovar*, 22(45), 17–35.
- Gómez Villegas, M. y Montesinos Julve, V. (2014). Gobierno electrónico y transparencia financiera y presupuestal de los departamentos en Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 19(68).
- Gómez-Villegas, M., Brusca, I., & Bergmann, A. (2020). IPSAS in Latin America: innovation, isomorphism or rhetoric?. *Public Money & Management*, 40(7), 489-498.
- \*Gore, A. K. (2004). The Effects of GAAP Regulation and Bond Market Interaction on Local Government Disclosure. *Journal of Accounting and Public Policy* 23(1): 23–52.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93–109.
- 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>.
- \*Ingram, R. W. (1984). Economic incentives and the choice of state government accounting practices. *Journal of Accounting Research*, 126-144.
- \*Ingram, R. W., & DeJong, D. V. (1987). The effect of regulation on local government disclosure practices. *Journal of Accounting and Public Policy*, 6(4), 245-270.
- Lapsley, I., R. Mussari, G., & Paulsson, G. (2009). On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform. *European Accounting Review*, 18, 719-723.
- Lora, E. (2007). *The state of state reform in Latin America*. Inter-American Development Bank. Stanford University Press.
- \*Laswad, F., Fisher, R. y Oyelere, P. (2005). Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24(2), 101-121.
- Lüder, K. (1994). The 'contingency model' reconsidered: experiences from Italy, Japan and Spain. *Perspectives on performance measurement and public sector accounting*, 1-15.
- 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>.
- \*Robbins, W. A. y Austin, K. R. (1986). Disclosure quality in governmental financial reports: An assessment of the appropriateness of a compound measure. *Journal of Accounting Research*, 412-421.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L. y López Hernández, A. M. (2013). Determinants of financial transparency in government. *International Public Management Journal*, 16(4), 557-602.
- 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.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Pollit, C. (1990), *Managerialism and the Public Service*, Basil Blackwell, Cambridge, MA.

- 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.
- \*Serrano Cinca., C., Rueda Tomas., M. y Portillo Tarragona, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and planning C: Government and Policy*, 27(2), 355-378.
- \*Styles A. K. y Tennyson M., (2007) The accessibility of financial reporting of u.s. municipalities on the internet, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 19 Issue: 1, pp.56-92.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional approaches. *Academy of Management Review* 20(3): 571–610.
- Weber, M. (1978). The Types of Legitimate Domination. Pp. 212–254 in G. Roth and C. Wittich, eds., *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Welch, E.W. and Hinnant, C.C. (2002), "Internet use, transparency, and interactivity effects on trust in government", Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences – 2003.
- Zimmerman, J. L. (1977). The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. *Journal of Accounting Research*, 107-144.