

El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros

Por *Guillermo Schweinheim**

Resumen

Este artículo pretende demostrar que el consenso existente sobre los orígenes y el desarrollo del sistema de administración financiera en la Argentina no es exógeno a la práctica de los expertos latinoamericanos que han intervenido en la construcción de estos sistemas en los últimos cuarenta años. Se intentará demostrar aquí que la aplicación de la teoría de sistemas que se ha dado en América Latina nace a partir de una red de expertos constituida en los sesenta y setenta, cuando aún se encontraba vigente el paradigma de la CEPAL, el ILPES y la OEA de reforma administrativa para el desarrollo.

Palabras clave

Sistema de administración financiera – Argentina – teoría de los sistemas – reforma administrativa.

Abstract

This article attempts to show that the consensus on the origins and development of Financial Management System in Argentina does not have an exogenous origin to the practice of Latin American experts who have been involved in the construction of these systems in the past forty years. Try to show here that the application of systems theory that has been taking place in Latin America has its origins in a network of experts set up in the 60s and 70s, while still prevailing paradigm ECLAC/ILPES/OAS administrative reform for development.

* Profesor e Investigador de la Escuela de Política y Gobierno, y de la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Key words

Financial Management System - Argentina - systems theory - administration reform.

Introducción

A partir de la década de 1990, el Banco Mundial comenzó a promover y a financiar la implantación o mejora de los sistemas de administración financiera en América Latina (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008). Desde la segunda mitad de la década, realizada también por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dicha promoción empezó a encuadrarse como una condición necesaria para el logro de las denominadas *reformas de segunda generación* (Pimenta y Pessoa, 2015). En la década del 2000, el BID incluyó la implantación y la modernización continua de los sistemas de administración financiera como parte de la denominada *gestión para resultados de desarrollo* (GpRD). La interrelación de los sistemas de administración financiera con los sistemas de compras públicas, personal, inversión pública, planificación y monitoreo y evaluación, entre otros, pasó a constituir un paradigma o programa estándar para las reformas y la modernización de las administraciones públicas latinoamericanas (García López y García Moreno, 2010). Desde la década de 1990 y hasta el presente, la agencia de cooperación internacional norteamericana, la USAID, ha participado activamente en la implantación de sistemas de administración financiera en América Latina y otros continentes (USAID, 2008).

Tanto los expertos vinculados a la banca multilateral (Dorotinsky y Matsuda, 2002) y a la cooperación bilateral (Wesberry, 1997) como la mayor parte de la comunidad académica consideran que la adopción del enfoque de sistemas en la reformas administrativas latinoamericanas fue resultado de estas intervenciones externas. Incluso entienden que el modelo de reforma de la administración financiera y sus interrelaciones con otros sistemas de gestión de recursos reales y de formulación y evaluación de metas y resultados constituyó una conceptualización y un conjunto de medidas reformistas impuestas por la banca multilateral, con la ayuda de las agencias de cooperación estatales de los países del capitalismo central (Cortes de Trejo, 2001).

Uno de los objetivos de este artículo es presentar evidencias de investigación que intenten demostrar que el *consenso* existente sobre los orígenes y el desarrollo inicial de este conjunto de reformas administrativas que han recorrido toda América Latina no es exógeno a la práctica de los expertos latinoamericanos que han intervenido en la construcción de estos sistemas en los últimos cuarenta años. Se intentará comprobar aquí que la aplicación de la teoría de sistemas que se ha dado en la Región nace a partir de una red de expertos constituida en los sesenta y setenta, cuando aún se encontraba vigente el paradigma de la CEPAL, el ILPES y la OEA de reforma administrativa para el desarrollo.

Consecuentemente, este artículo se propone también presentar las evidencias de las innovaciones que produjeron los expertos argentinos —y otros latinoamericanos— involucrados en estas reformas antes y después de la década de 1990, así como durante esos años. Estas se convirtieron en un modelo para las provincias argentinas y —más importante aún— para muchos países latinoamericanos y otros fuera del continente.

Además, se muestran aquí algunas de las características más relevantes de la estabilización del sistema hasta el presente y sus problemas de integración con otros sistemas de gestión de recursos reales, de planeamiento, programación y evaluación, de ingresos públicos y de seguridad social, y de control interno y externo. Se ofrecerá una interpretación sobre cómo logró estabilizarse el sistema frente a estos problemas de integración y también frente a los desafíos del patrón político delegativo argentino.

Finalmente, el artículo planteará algunos elementos de la situación actual que podrían influir en la evolución del sistema de administración financiera y sus interrelaciones con los otros. También contemplará la manera en que la evolución de otros sistemas puede ensamblarse con la del sistema de administración financiera construido a lo largo de veinticinco años en la Argentina.

1. El origen latinoamericano de los sistemas de administración financiera y del control del sector público

Entre 1930 y 1970, se produjo una multiplicidad de innovaciones en las técnicas y en los sistemas de las administraciones públicas. Algunas se originaron en el cambio del patrón de intervención estatal durante la depresión de los treinta o se experimentaron en la administración bélica, pero se incrementaron y se consolidaron a partir de la Segunda Guerra Mundial. Hasta principios de los setenta, el aumento sistemático de la participación del papel inductor y planificador del Estado en la industrialización y en el crecimiento fue concomitante con un período de innovaciones tecnológicas en la administración pública tanto en los Estados Unidos como en Europa, América Latina y la Unión Soviética.

El caso norteamericano fue particularmente notorio. Los expertos y las agencias públicas, las universidades y los centros de desarrollo vinculados a la administración federal de los Estados Unidos constituyeron la red de innovación en técnicas de gestión y administración pública más productiva de la posguerra. Efectivamente, a partir de 1945, se experimentó o se institucionalizó un conjunto de técnicas de gestión, tales como la investigación operativa para la toma de decisiones —con utilización de los primeros dispositivos computacionales—, el enfoque de sistemas aplicado al análisis de problemas y la utilización de modelos matemáticos para la toma de decisiones. Los análisis de costo-beneficio y de costo-eficacia para la evaluación *ex ante* de proyectos sociales o de inversión pública se difundieron ampliamente. El análisis de políticas públicas incorporaba diversas técnicas de análisis y búsqueda de alternativas a la solución de problemas de salud, vivienda o educación. Se consolidaron las técnicas diagnósticas fundadas en estadísticas públicas o el relevamiento de datos. Se volvió común la utilización de proyecciones económicas y demográficas, o de matrices insumo producto para la planificación económica y de políticas de infraestructura. Se institucionalizaron en las agencias públicas federales la práctica sistemática de la evaluación de políticas y programas públicos, y la generación y utilización de indicadores para el análisis de resultados con técnicas cuantitativas. Se exploró el

uso de técnicas experimentales para la evaluación *ex ante* de programas y acciones. Se desarrollaron diversas técnicas para programar de manera proyectos, tiempos, y diseñar puestos y tareas vinculados a metas y objetivos programáticos. Quizá, la innovación de época que más efectos sostenidos provocó en la administración norteamericana fue la implantación de los llamados *sistemas de planeamiento, programación y presupuestación*. A su vez, la reforma presupuestaria impulsó el desarrollo y la implementación de nuevas metodologías de auditoría de desempeño, control de gestión y evaluación. Y se desarrollaron nuevos sistemas de cálculo, estimación y proyección de las fuentes del financiamiento público (Daneke y Steiss, 1988).

La difusión, la adaptación o la innovación en técnicas administrativas de planeamiento, presupuesto y gestión recorrieron de igual manera todos los continentes y los sistemas políticos (cf. Martner, 1979). El Plan Marshall y la reconstrucción europea occidental con posterioridad a 1945 consolidaron las experiencias de planificación estatal de la economía y la infraestructura pública. Los planes y presupuestos para los proyectos de inversión pública se desarrollaron con distintas modalidades en todos los países europeos en la etapa de consolidación del denominado *Estado de bienestar*. Países capitalistas, como Francia, formularon la planificación de la economía y la sociedad, y establecieron consejos para su formulación y seguimiento. La experiencia de los Planes Quinquenales soviéticos vino acompañada de la adaptación de los balances materiales¹ a presupuestos con expresión financiera. En América Latina, a partir de la creación de la CEPAL y del ILPES, se consolidaron el modelo de planes nacionales de desarrollo, la programación operativa anual y una versión adaptada del presupuesto por programas: en esta experiencia, confluyeron esfuerzos de organismos nacionales de planificación e instituciones de la cooperación multilateral.

¹ Los balances materiales soviéticos desarrollados antes de la Segunda Guerra Mundial se asociaban fuertemente a la ideología marxista leninista. Se intentó planificar y presupuestar cantidades de producción de todas las unidades económicas y sus relaciones insumo-producto. El principio que guiaba esta concepción era que, si bien, en la etapa socialista, sobrevivía aún la moneda, la meta era planificar la producción en términos materiales y no su expresión financiera. Las técnicas posteriores a 1945 comenzaron a utilizar la presupuestación financiera ante las dificultades de regularse solo por balances materiales. Para la técnica soviética posterior a 1945, cf. Martner (1964).

En estos procesos de innovación y de difusión de las tecnologías de gestión y administración pública —en particular, las de planeamiento, presupuesto y finanzas públicas—, se involucraron tanto organismos gubernamentales especializados² como divisiones técnicas de organismos públicos³, universidades⁴, centros de investigación semipúblicos⁵ (Bell, 1991), fundaciones⁶ y organizaciones no gubernamentales⁷, agencias

² Comola Oficina de Gestión y Presupuesto en el caso norteamericano y el Consejo del Plan en Francia.

³ En el caso norteamericano, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano es un ejemplo paradigmático de la innovación en modelos de planificación y aplicación de la teoría de los sistemas al planeamiento urbano de la época. Steiss y Daneke (1988) fue desarrollado en el Instituto Tecnológico de Virginia con financiamiento del Departamento de Vivienda.

⁴ Puede mencionarse el Instituto de Tecnología de Massachusetts y sus desarrollos en materia de planificación urbana y de transporte. El MIT conformó en 1956 el Grupo de Dinámica de Sistemas, dirigido por Jay Forrester, ingeniero de la *nueva* ciencia de la computación y la cibernética. Su teoría de los sistemas dinámicos tuvo aplicaciones a la industria y al urbanismo y, posteriormente, al modelo de simulación mundial de 1972, encargado por el Club de Roma. Para un análisis del modelo de Forrester y el MIT desde una perspectiva constructivista de estudios sociales de la ciencia, *cf.* Bloomfield (1986).

⁵ El caso por excelencia es la Rand Corporation, una ONG norteamericana creada a fines de 1945, que ha contado desde su creación con financiamiento de la Fuerza Aérea, el Pentágono y diversas agencias del Gobierno federal norteamericano. Nacieron en la Rand el denominado *sistema de planeamiento, programación y presupuestación*, y diversos modelos de aplicación de la teoría de los sistemas, los métodos de programación lineal y la teoría de los juegos a las políticas públicas —en particular, las de defensa—. Trabajaron para ella algunos de los primeros teóricos y matemáticos que contribuyeron al desarrollo de los métodos de sistemas, como John von Neumann, y futurólogos como Hermann Kahn. En los sesenta, trabajó en la innovación de políticas económicas y sociales vinculadas con la idea de la construcción de la *gran sociedad*. Más de treinta premios Nobel de Economía han prestado servicios en la organización.

⁶ La Fundación Ford financió a escala global la realización de investigaciones en ciencias sociales, de formación de doctorandos y el funcionamiento de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo en todo el mundo y, para lo que aquí interesa, tuvo un rol significativo en el financiamiento inicial de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo latinoamericanos, muchos de ellos independientes de los gobiernos.

⁷ Un caso poco tratado en la investigación académica, pero de importante influencia en América Latina y en otros países en vías de desarrollo fue el Instituto de Administración

nacionales de asistencia al desarrollo⁸ y organismos de la cooperación multilateral, en particular, de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1962)⁹.

La expansión de las nuevas políticas y tecnologías de gestión de posguerra fue concomitante con el incremento de la formación de nuevos expertos profesionales especializados tanto en los países del capitalismo avanzado como en los que se encontraban en proceso de industrialización y desarrollo. Diversas instituciones, tales como universidades, institutos de investigación y desarrollo, escuelas de formación de altos funcionarios públicos¹⁰, agencias nacionales y organismos de la cooperación internacional¹¹,

Pública de Nueva York, una organización civil de larga influencia creada en 1905 que financió investigaciones sobre la gestión de la Ciudad y el desarrollo de modelos presupuestarios y de gestión. En 1921, creó una escuela de servicio público para formar administradores públicos con la dirección de Luther Gulick, uno de los teóricos más importantes de la administración norteamericana. Asociada a la Universidad de Columbia a partir de 1941 y a la Fundación Ford, la USAID, y el Banco Mundial, colaboró con el envío de misiones de asistencia técnica y de expertos para la implantación de reformas presupuestarias y administrativas en diversos países latinoamericanos en los sesenta y setenta.

⁸ Los diversos países del capitalismo avanzado crearon a partir de la década de 1960 organismos para la promoción del desarrollo en el resto del mundo. El caso prototípico fue la USAID, creada por el presidente Kennedy en 1961. Fuertemente acusada de estar vinculada a la CIA, promovió la difusión del modelo de los sistemas integrados de administración financiera, que se fue construyendo en América Latina a fines de los sesenta.

⁹ En el caso latinoamericano, la CEPAL y el ILPES cumplieron un papel fundamental en la adaptación de las técnicas de planificación, programación y presupuesto. Lo mismo ocurre con la OEA y el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública en Buenos Aires y Caracas, o con el Instituto Centroamericano de Capacitación en Administración Pública, con sede en San José de Costa Rica.

¹⁰ Además del tipo de instituciones como las mencionadas anteriormente, importa destacar aquí la creación en Francia de la Escuela Nacional de Administración (ENA) en 1945. Esto significó un cambio radical, ya que, a partir de ese momento, todos los altos funcionarios de la administración debían egresar de la Escuela. Desde el Primer Imperio, Francia ha tenido una larga tradición de construcción de grandes escuelas para la formación de profesionales especializados, tales como la Escuela Politécnica, la de Puentes y Caminos, y la de Minas.

¹¹ En 1944, el Gobierno del Brasil creó la Fundación Getulio Vargas (FGV) con el objetivo de formar al alto funcionariado del Estado. En 1952, mediante la cooperación de

participaron de la formación de expertos en las nuevas tecnologías. Carreras universitarias, materias específicas, cursos de capacitación y de especialización de posgrado, programas experimentales, misiones internacionales de cooperación, viajes de estudio organizados por estas instituciones contribuyeron a multiplicar el número de nuevos expertos.

Mientras tanto, la difusión de las nuevas técnicas de decisión, gestión, información y comunicación fundadas en el enfoque de sistemas y la teoría general de los sistemas y la cibernética tuvieron una influencia notoria en la construcción de la teoría sociológica norteamericana de los cincuenta. Parsons (1951) ya había adoptado la noción de *sistemas de acción* como uno de los componentes fundamentales de su construcción teórica y había desarrollado progresivamente su esquema de las cuatro funciones —adaptación, logro de metas, integración y mantenimiento de patrones—, interrelacionadas por principios adaptados de la teoría cibernética (cf. Parsons, 1974: 15-44; Wiener, 1950 y Deutsch, 1963). Las influencias de Parsons, de la teoría general de los sistemas o de la teoría cibernética derivaron en distintos modelos conceptuales del sistema político de amplia influencia, muchos de los cuales exploraban más o menos sistemáticamente la cuestión de la burocracia (Lapalombara, 1970; Easton, 1979; y Almond y Powell, 1972)¹². La noción parsoniana de *desarrollo de los sistemas* resultaba determinante para tratar las funciones administrativas en los sistemas políticos. La conceptualización y los estudios empíricos debían concentrarse en los procesos de diferenciación de las nuevas estructuras organizacionales especializadas que constituían la burocracia moderna, tanto en los países del capitalismo avanzado como en los países en proceso de modernización, y explicar

Naciones Unidas, se formalizó la creación en el ámbito de la FGV de la Escuela Brasileira de Administración Pública. Muchos países de América Latina comenzaron a crear a partir de los sesenta Institutos Nacionales de Administración como escuelas de formación de funcionarios. Por impulso de algunos de ellos, se creó en 1972 el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con el auspicio de Naciones Unidas.

¹² Deutsch (1963) constituye el intento más acabado de construcción de un modelo del sistema político desde el enfoque de la teoría cibernética y los desarrollos técnicos y matemáticos del análisis de sistemas o la teoría de los juegos.

sus interrelaciones con el conjunto del sistema político, los procesos de desarrollo e industrialización del sistema económico, la secularización del sistema cultural y el sistema de la integración social.

Además de la influencia sobre las teorías del sistema político y sus instituciones burocráticas diferenciadas, esta corriente sociológica también influyó sobre la teoría de las organizaciones, en especial a partir de Parsons (1993) y la aplicación del esquema de las cuatro funciones al fenómeno organizacional. Una serie de teóricos de la organización buscó desarrollar un enfoque conceptual sistémico de las organizaciones; algunos a partir de Parsons y la teoría cibernética, otros desde la teoría general de los sistemas de Von Bertalanffy (1977) y Boulding (1993) o buscando intentos de síntesis (Kast y Rosenzweig (1993)¹³.

Gran parte de la producción intelectual de la sociología parsoniana, la cibernética y la teoría general de los sistemas comenzó a difundirse en los ambientes de expertos en planeamiento, presupuesto y reforma administrativa en América Latina entre fines de los sesenta y la primera mitad de los ochenta. Tal como había señalado tempranamente el ILPES (1966), los esfuerzos por implantar las técnicas de planeamiento del desarrollo y del sector público y el presupuesto por programas derivaron en la necesidad de abordar la cuestión de la reforma administrativa (CEPAL, 1966)¹⁴. Desde principios de los sesenta y hasta principios de

¹³ El biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy fue quien formuló por primera vez la teoría general de los sistemas en 1950 en los Estados Unidos. Esta metateoría pretendía crear un marco analítico común para el conjunto de las teorías científicas e incluso las ingenierías. El economista Kenneth Boulding realizó aportes a la teoría a partir de 1956. Para autores de igual circulación en América Latina, pero puramente basados en los mencionados, *cf.* Katz y Kahn (1993).

¹⁴ Por la importancia asignada a la necesidad de reformas administrativas para la implantación de la planificación para el desarrollo, la programación operativa anual y el presupuesto por programas, la CEPAL contaba con una Unidad de Administración Pública, a cargo de José María Jácome. Este experto ecuatoriano había sido el responsable del capítulo «Organización administrativa» del Plan General de Desarrollo Económico y Social ecuatoriano de 1963 y comenzó a promover la utilización del enfoque de sistemas para la conceptualización de la administración pública y orientar los esfuerzos de reforma administrativa en la Unidad de Reforma Administrativa de la CEPAL.

los ochenta, todos los Estados latinoamericanos, de matriz nacional popular, desarrollista o burocrático autoritaria, pusieron en marcha acciones de reforma administrativa. Sin embargo, progresivamente, la cuestión de la administración para el desarrollo y el papel de la planificación, la programación y el presupuesto dejaron de ocupar una posición privilegiada. De hecho, para principios de los ochenta, la noción de *reforma administrativa* podía implicar contenidos diversos: fortalecimiento de los procesos de planificación para el desarrollo y el presupuesto por programas; racionalización, eficientización y reducción del gasto público; reformas estatutarias y reglamentarias; diseño y simplificación de procesos y procedimientos; normalización de estructuras administrativas y reestructuración de organismos; la descentralización organizacional, empresarial y territorial; mejoras en la gestión del empleo público y su formación y capacitación técnica; modernización de los sistemas de apoyo financieros, de personal, de abastecimiento y contrataciones (Campero Cárdenas, 1982).

Se han esbozado distintas razones que explican la pérdida de centralidad del planeamiento, la programación y el presupuesto por programas como tecnologías administrativas y de gestión pública centrales del núcleo del paradigma cepalino: la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, de los autoritarismos modernizantes, y las fiscales y de deuda pública de los Estados latinoamericanos, las propias limitaciones técnicas y políticas del planeamiento para el desarrollo, las incompatibilidades de la lógica tecnocrática con los procesos crecientes de democratización política y participación de la sociedad civil. Para los ochenta, mientras algunos Estados latinoamericanos continuaron con sus estructuras y prácticas de planeamiento del desarrollo a pesar de las dificultades económicas y fiscales —el Brasil, Costa Rica—, y otros fueron abandonando las estructuras y prácticas de la planificación —la Argentina—, en la mayoría de los países, los procesos de planeamiento se volvieron crecientemente ritualistas.

Distintas doctrinas y prácticas sobre la reforma administrativa fueron reemplazando al paradigma del planeamiento y la administración cepalino

(CLAD, 1979). Sin embargo, en ciertos grupos de expertos vinculados a la CEPAL, el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires y Caracas, el Instituto Centroamericano de Administración Pública con sede en San José de Costa Rica y el INAP de México, se fue imponiendo progresivamente un modelo simplificado de representación y de reforma práctica derivado de una aplicación sencilla de la jerga de la teoría de los sistemas, con especial influencia práctica en México, Centroamérica, el Caribe y la Comunidad Andina (Campero y Vidal, 1977: 7-11).

Inicialmente, estas aplicaciones prácticas de la jerga de sistemas fueron formuladas por redes de expertos que realizaban tareas de desarrollo de marcos conceptuales para acciones de asistencia técnica orientadas a las reformas administrativas que permitieran dar condiciones de viabilidad a la planificación del desarrollo¹⁵. Por ejemplo, Jiménez Castro

¹⁵ De acuerdo con esta investigación, pueden considerarse a José María Jácome, Wilburg Jiménez Castro, Juan Ignacio Jiménez Nieto, Hugo Pérez Cajiao y Alejandro Carrillo Castro los primeros productores de escritos para la difusión del enfoque de sistemas para las reformas administrativas latinoamericanas —entre la segunda mitad de la década de 1960 y toda la década de 1970—. Sin embargo, puede considerarse que el mentor directo o indirecto de esta perspectiva sobre la administración pública fue el experto ecuatoriano Carlos Dávalos. Dávalos fue un experto en planificación, presupuesto y administración que organizó la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador a partir de 1958. Jácome y Pérez Cajiao fueron discípulos directos de Dávalos. En 1963, fue uno de los responsables de la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social. En el mismo momento, creó y fue el primer Director Técnico de la Secretaría Técnica de Administración dependiente de la Presidencia (Junta Militar) de la cual dependieron las oficinas de Presupuesto, Personal y Organización. Jácome y Pérez Cajiao fueron los responsables de la redacción del referido capítulo «Organización Administrativa» en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1963, donde, por primera vez, se utilizó la expresión *sistemas de administración*. A partir de 1966, fue el primer director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires, que contrató a Pérez Cajiao. Su influencia en el ámbito de la cooperación internacional y la capacitación técnica para el desarrollo lo convirtieron en un ensamblador de posiciones en la cooperación y de las relaciones entre los expertos que desarrollaron esta aplicación simplificada de la teoría de sistemas en el

ámbito latinoamericano. Fue el impulsor del puesto de Jácome en la CEPAL. En 1997, fue Ministro de Finanzas y Crédito Público de Ecuador. Para una biografía con consideraciones adicionales de historia de vida de algunos de estos expertos, cf. Rodríguez Peñaherra (2007). Jiménez Castro es un experto y académico costarricense que, durante una corta misión, fue integrante de la Unidad de Administración Pública de CEPAL (Jiménez Castro, 1966). Fue consultor de las Naciones Unidas para Centroamérica y el Perú entre 1962 y 1975. En el Perú, se desempeñó en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Fue miembro de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, Presidente del Consejo Directivo del CLAD, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Ejerció como Viceministro y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Habiendo egresado en la antigua Escuela Superior de Administración Pública de Centro América, contribuyó a su transformación en el ICAP, del cual fue su Director. Conformó una relación profesional estrecha con Jiménez Nieto e intentaron desarrollar un modelo conceptual de los distintos sistemas administrativos. Jiménez Nieto fue un consultor español que colaboró inicialmente con el ILPES y fue consultor de Naciones Unidas en la difusión del presupuesto por finalidad y función económica en América Latina. De amplia formación en Derecho Administrativo, Sociología y Ciencia Política, desarrolló un modelo para su aplicación práctica a las reformas administrativas latinoamericanas a partir de elementos de estas disciplinas y de las teorías de la organización norteamericanas del período. Sus acciones de consultoría se realizaron en el Perú, Venezuela, Centroamérica y México, en misiones organizadas por el Instituto de Administración Pública de Nueva York. A partir de los setenta, redactó sus síntesis conceptuales en diversas publicaciones donde integraba sus aportes analíticos sobre los sistemas administrativos con elementos del Derecho Administrativo y de la Ciencia Política norteamericana. Ante la ausencia de literatura en castellano, sus obras tuvieron gran difusión, especialmente, Jiménez Nieto (1970,1977). Hugo Pérez Cajiao es un experto ecuatoriano que, siendo parte del equipo docente de la FGV en Río de Janeiro y del CICAP en Buenos Aires, e instructor de la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios de Chile en 1972 durante el Gobierno de Allende, desarrolló un modelo de los sistemas administrativos de la administración pública (Pérez Cajiao, 1973). Habiendo colaborado con Jácome en el Capítulo IV del Plan General de Desarrollo Económico y Social ecuatoriano de 1963 y vinculado intelectual y profesionalmente con los dos anteriores, su esquema conceptual se incorporó de modo casi textual por el documento de síntesis sobre sistemas de administración financiera, que produjo la consultora Prince Whaterhouse para la USAID (1991). Involucrado en el movimiento de las reformas de la administración financiera en América Latina durante los noventa, fue funcionario del Banco Central del Ecuador y, actualmente, sigue es profesor de Principios de Administración.

definía *sistema* a un «conjunto de *órganos, principios y normas* sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes» (1966: 222). Identificaba como los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo a los sistemas de planificación, personal, presupuesto, modernización administrativa, contabilidad, estadísticas, y compras, suministros y almacenamiento¹⁶, cada uno de los cuales debiera contar con un órgano central.

Poco después, Jiménez Nieto definía los sistemas administrativos como un concepto analítico y macroadministrativo que podía entenderse como «el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales» (1970: 55). Constituidos por órganos centrales e institucionales, los sistemas se gobiernan y no se administran. El autor identificaba como los principales sistemas a los de planificación, organización y métodos, racionalización administrativa, administración financiera, personal, abastecimientos y construcciones

Alejandro Carrillo Castro es un funcionario de carrera de la administración mexicana y docente universitario, que participó del curso del CICAP de Buenos Aires en 1967. Fue integrante de la Comisión de Administración Pública, Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública de México, Presidente del CLAD y representante mexicano en la OEA. Para sus aportes al enfoque sistémico de la administración para México, cf. Carrillo Castro (1977).

¹⁶ De acuerdo con esta investigación, Jiménez Castro (1966) es el primer documento de la cooperación técnica para el desarrollo en el ámbito latinoamericano que hizo uso de la jerga sistémica en el ámbito de la Unidad de Administración Pública de CEPAL. La recepción eminentemente práctica y de orientación poco erudita de la teoría general de los sistemas —el documento carece de citas académicas— se observa en la siguiente frase: «Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrativos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquellos que se analizan en este documento como sistemas prioritarios para la administración del desarrollo» (Jiménez Castro, 1966: 222).

públicas. A su vez, sostenía que el sistema de administración financiera podía entenderse como compuesto por los sistemas de presupuesto, contabilidad y de control. Con Jiménez Nieto, aparece por primera vez una imagen derivada de diagramas de Venn para representar la interrelación entre los sistemas.

Para la misma época, Pérez Cajiao (1974) desarrollaba un modelo de sistemas para la administración pública, donde distinguía los *sistemas productivos* de la administración pública, vinculados a la producción de bienes y servicios¹⁷, de los sistemas administrativos —planificación, financiero, recursos humanos, materiales, organización procedimientos y métodos— y auxiliares —estadísticas, contabilidad, control, auditoría—. Su modelo de insumo-producto de cada sistema, suponía la existencia de un *órgano regulador y procesador* de la información del sistema.

Estas síntesis simples, prácticas e incluso de escasa originalidad teórica tenían una gran diferencia con respecto a los desarrollos teóricos, conceptuales y técnicos, no solo complejos, sino globalmente influyentes, producidos en otros centros latinoamericanos de investigación, formación, asistencia técnica y consultoría para el planificación y administración para el desarrollo¹⁸, como el

¹⁷ Tanto en Jiménez Nieto como en Pérez Cajiao, los conceptos de *sector* o *sistemas productivos* debía introducirse en el modelo conceptual, dado el involucramiento de la administración estatal —centralizada, descentralizada o de empresas del Estado— en los procesos de desarrollo económico y social que caracterizaba a los Estados latinoamericanos en los sesenta y setenta.

¹⁸ La CEPAL inició sus actividades en 1948 en Santiago de Chile como consecuencia de la decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de constituir sendos organismo para Europa, África, Asia-Pacífico, Medio Oriente y América Latina. Eran organismos de la cooperación multilateral creados con la finalidad de constituirse en organizaciones para la investigación de las cuestiones vinculadas al cambio económico y social y para prestar asistencia técnica a los gobiernos. A partir de 1949, el director de la CEPAL fue el economista argentino Raúl Prebisch. Con el influjo de Prebisch y sus aportes a las teorías del desarrollo económico y social, la CEPAL se constituyó en uno de los principales núcleos de economistas, sociólogos y expertos en administración para el desarrollo. El ILPES se constituyó por iniciativa de Prebisch como un proyecto especial dentro de la CEPAL en 1962 con funciones de investigación, asistencia técnica y formación de recursos humanos en planificación,

ILPES de la CEPAL, el IDES, el CIAP, el CEDES (Camou y Soprano, 2007) o el CEBRAP (Sorj, 2001)¹⁹. Incluso, el modelo que se fue construyendo era

presupuesto por programas y economía del desarrollo. Inicialmente, lo financiaron el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) se creó en 1960, en Buenos Aires. En 1958, en La Plata, República Argentina, con el auspicio de Aldo Ferrer, discípulo de Raúl Prebisch y entonces ministro de economía de la Provincia de Buenos Aires, comenzó a publicarse la revista *Desarrollo Económico*. Esta nucleaba en su consejo directivo a economistas, sociólogos, historiadores y politólogos. Posteriormente, se fundaron el IDES y su Centro de Investigaciones Sociales. El CIAP del Instituto Di Tella se proyectó a partir de 1965 en el Instituto dirigido por Guido y Torcuato Di Tella. Con financiamiento de la Fundación Ford, primero envió a un conjunto de profesionales argentinos que se desempeñaban en distintos organismos públicos e interesados en conformar el Centro a distintas universidades norteamericanas y francesas —incluidas estadías en la ENA— para la realización de estudios de maestría y doctorado. A su regreso, constituyeron el Centro, pero debieron apelar a la consultoría con organismos públicos o a la cooperación multilateral debido a la pérdida de financiamiento de la Fundación Ford. Con sus primeros integrantes, se constituyó uno de los núcleos más influyentes de expertos en administración pública y ciencia política de la Argentina: Julio César Neffa, Roberto Martínez Nogueira, Jorge Roulet, Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Dante Caputo y Jorge Sábato. Muchos de ellos eran profesores de las carreras de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad del Salvador. Ante el cierre del CIAP, se creó el CEDES con un primer financiamiento de la Fundación Ford por iniciativa de O'Donnell, Oszlak y Cavarozzi, entre otros. Por el contrario, al no aceptar el financiamiento de la Fundación Ford, Roulet, Sábato y Caputo fundaron el CISEA. El CEBRAP se creó a partir de la iniciativa de profesores de la Universidad de San Pablo con financiamiento de la Fundación Ford. Entre sus primeros impulsores y fundadores se encontraban, Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, José Serra, Octavio Ianni. Al igual que el CIAP, y a pesar del régimen dictatorial, parte del financiamiento consistió en la realización de consultorías en políticas públicas o investigaciones aplicadas para distintas instituciones públicas federales o estatales o para organismos de la cooperación multilateral. En su salida de la Argentina y su permanencia en el Brasil, O'Donnell realizó investigaciones en el CEBRAP. Para el caso del CIAP, el CEDES y el CISEA, cf. Camou y Soprano (2007). Para una historia del CEBRAP, cf. Sorj (2001).

¹⁹ Existió una significativa diferencia entre los sociólogos o economistas de las instituciones de Santiago, Buenos Aires o San Pablo y esta red de expertos que actuaron en el área andina, México y Centroamérica y que adoptaron el enfoque sistémico. En primer lugar, la recepción del enfoque cibernético o de la teoría de los sistemas aplicada a las organizaciones tenía un escaso nivel de

especialmente un modelo conceptual de intervención para la reforma administrativa. Los distintos sistemas administrativos identificados eran construcciones analíticas que, en los primeros tiempos de desarrollo del modelo (1966-1988), no quedaban fijadas firmemente y podían variar de autor en autor o de texto en texto. La diferenciación de subsistemas al interior de cada sistema²⁰ en las diversas variaciones del modelo construidas sucesivamente por los distintos expertos estaba más vinculada a sus aplicaciones prácticas a casos nacionales específicos que a la elaboración de un modelo conceptual que desarrollara un aporte a una teoría general con pretensión de validez general o sometido a la crítica académica²¹.

Sin embargo, estas ideas tuvieron una significativa influencia en los modelos conceptuales que orientaron las reformas administrativas de esta área latinoamericana, tanto en las reestructuraciones administrativas como en los ordenamientos legales. Para 1974, el Gobierno de la Revolución Peruana había adoptado un modelo analítico para la reforma administrativa en función de los *Objetivos del Gobierno Revolucionario*, la cual se fundaba en una conceptualización sistémica. Dentro de los sistemas de administración pública, distinguía el sistema de decisión política de los de gestión, vinculados a la producción de

sofisticación teórica o conceptual. Esto los diferenciaba de sus colegas del Sur, que incluso llegaron a presidir la Asociación Internacional de Sociología (Cardoso) o de Ciencia Política (O'Donnell). En segundo lugar, a diferencia de estos últimos, carecían de relaciones personales e intelectuales con los autores norteamericanos o europeos que citaban como fuentes conceptuales. Tampoco su producción intelectual era citada o influía en los núcleos de investigación y desarrollo técnico de los centros intelectuales del Norte, como sucedió con los primeros. Principalmente, sus actividades docentes se desarrollaron en Iberoamérica, mientras que muchos de los integrantes del núcleo experto del Sur eran docentes en universidades norteamericanas o europeas.

²⁰ En los modelos de orientación sistémica o estructural funcionalista norteamericanos, al interior de cada sistema, se diferenciaban estructuras y roles para el cumplimiento de determinadas funciones, por ejemplo, la diferenciación de estructuras burocráticas al interior del sistema político. En el modelo práctico de sistema para la reforma administrativa en América Latina construido por esta red de expertos, al interior de cada sistema, podían diferenciarse subsistemas, además de instituciones.

²¹ Sin duda, el modelo con mayor pretensión de validez es el denominado *modelo tridimensional* —instituciones, sectores y sistemas— de Jiménez Nieto (2005).

bienes y servicios, y de los auxiliares, que eran establecidos como de Personal, Abastecimiento, Tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Control, Racionalización, Información, Planificación y Jurídico (INAP, 1977)²². Para 1977, durante el régimen militar ecuatoriano —autocalificado como *nacionalista revolucionario*—, el Consejo Supremo de Gobierno sancionó la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Por primera vez, en América Latina, un régimen legal dejaba de utilizar las antiguas denominaciones de *hacienda, finanzas, contabilidad, presupuesto* mediante el cual se identificaban estos regímenes, y las reemplazó por la de *administración financiera*. Y definió por primera vez a los distintos sistemas de administración financiera y control, que en esta ley fueron presupuesto, determinación y recaudación de recursos financieros, tesorería, contabilidad gubernamental y control. Además, fue la primera ley que estableció la figura institucional del *organismo centralizado rector* de los sistemas²³.

La Ley de Administración Financiera y Control ecuatoriana pasó a constituirse en un modelo para otros países y para la cooperación multilateral. La influencia más directa fue sobre el denominado *proyecto SAFCO* de Bolivia. Durante la última presidencia de Víctor Paz Estenssoro en Bolivia, se constituyó un proyecto de reforma de los sistemas de administración financiera y control (SAFCO) en 1987²⁴. Para 1989, en el

²² El documento del Instituto Nacional de la Administración Pública del Perú no determina sus autores. Pero debe destacarse que es para el momento de la presencia de Jiménez Castro y Jiménez Nieto en el INAP del Perú.

²³ Tampoco se han encontrado evidencias de quiénes participaron en la redacción de la Ley de Administración Financiera ecuatoriana. Pero debe remarcar que responde en gran medida al modelo analítico desarrollado entre Jácome y Pérez Cajiao desde 1963 hasta 1974.

²⁴ En el proyecto, tuvieron amplia influencia los hermanos Gonzalo (Goñi) y Antonio (Tony) Sánchez de Losada, por entonces ministro de Planeamiento y Coordinación, y contralor General de la República, respectivamente. El proyecto financiado por el Banco Mundial contó con la asistencia técnica de diversos expertos, entre los cuales se encontraban los argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón, que venían desempeñándose como consultores para la implantación del presupuesto por programas en diversos países de América Latina desde 1977 y 1973, respectivamente.

Decreto Supremo 22165, se identificaron como sistemas administrativos y de control del sector público boliviano a los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad, Control Interno y Control Externo. Finalmente, en 1990, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, se sancionó la denominada en la jerga boliviana, Ley SAFCON.º1170, que, con leves modificaciones, sigue vigente hasta el presente. Es necesario destacar que la Ley SAFCO establece las relaciones con el Sistema Nacional de Planificación y con el de Inversión Pública.

En mayo de 1990, en el XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto, realizado en Guatemala por la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Pública (ASIP)²⁵, se concluyó que la difusión de las técnicas de presupuesto por programas debería dar lugar a partir de entonces a la promoción de un modelo de administración financiera integrada y su vinculación con la planificación.

A principios de 1991, el recientemente designado ministro de economía de la Argentina Domingo Cavallo convocó a los consultores internacionales argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón para desarrollar en el país una reforma presupuestaria y financiera pública similar a aquellas en las que venían participando en América Latina —Venezuela, Nicaragua, el Ecuador, Bolivia, entre otros—. Para ello, los nombró Secretario

²⁵ La ASIP se creó en 1973, en Caracas, por un grupo de expertos latinoamericanos en presupuesto por programas, que habían desarrollado actividades de asistencia técnica, consultoría y capacitación vinculados a las actividades del ILPES/CEPAL y del CICAP-OEA. Como consecuencia del cierre temporal del ILPES con posterioridad al golpe militar chileno de 1973 y el creciente desinterés de OEA por las actividades del CICAP, conformaron esta organización internacional no gubernamental. A partir de entonces, cubrió el papel desarrollado en los sesenta por el ILPES y el CICAP. Su papel en la recepción de expertos latinoamericanos emigrados de las distintas dictaduras latinoamericanas y las oportunidades de desempeño profesional que les ofrecieron en distintos países latinoamericanos fueron muy significativas. Se cita el caso de Carlos Matus, exdirector de asistencia técnica del ILPES, y presidente del Banco Central y ministro de economía de Salvador Allende.

de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto, respectivamente. Para abril de 1991, Gutiérrez ya había elaborado el anteproyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público, que sería finalmente aprobada en octubre de 1992.

En 1989, el consultor norteamericano Jim Wesberry obtuvo financiamiento de la agencia de cooperación norteamericana USAID para sistematizar las experiencias latinoamericanas de implantación de sistemas de administración financiera y control, y promover su difusión mediante un programa regional²⁶. Luego de dos años, el proyecto desarrolló un modelo de sistemas integrados de administración financiera y control denominado en la jerga experta como *SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina* (USAID, 1991)²⁷.

²⁶ Se trató del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe de la USAID, mediante un contrato con la firma de auditoría y consultoría Price Waterhouse. En el proyecto, tuvo una participación decisiva Jim Wesberry, contador, auditor y consultor norteamericano en finanzas públicas, auditoría y proyectos anticorrupción. Entre 1985 y 1988, ocupó el cargo de Director de Operaciones para América Latina en Price Waterhouse y, desde 1988 hasta 1993, fue asesor financiero de la USAID para el Proyecto. Entre 1967 y 1976, se desempeñó como consultor del Instituto de Administración Pública de Nueva York para misiones en el Perú y el Ecuador. Fue consultor en la Contraloría General del Perú entre 1970 y 1974, y del Ecuador entre 1974 y 1978. Es altamente probable que la influencia de Wesberry haya sido significativa en el uso de la expresión *sistemas integrados de administración financiera* en la ley ecuatoriana, dado su uso en la ciudad de Nueva York luego de la crisis fiscal de 1970. También se desempeñó en la década del 1980 como auditor de la OEA y consultor del Banco Mundial y como instructor de control interno y auditoría para la Contraloría General de Bolivia. Luego, la USAID financió actividades de consultoras y organizaciones internacionales no gubernamentales impulsadas por Wesberry para el seguimiento de la reforma de la administración financiera y el control en América Latina y en programas contra la corrupción. En la década del 2000, como asesor de la General Accountability Office (GAO), la oficina federal de auditoría gubernamental, y como miembro de la asociación norteamericana de contadores, promovió la unificación de los criterios de administración financiera en el Gobierno federal de los EE. UU. Retirado en el Ecuador, sigue siendo convocado para conferencias o proyectos de transparencia de las finanzas públicas.

²⁷ USAID (1991) es un documento que generó muchas controversias en torno a su influencia en

La construcción progresiva y difusión de este modelo, que utilizaba estas aplicaciones sencillas de la teoría de sistemas y construido a lo largo de diez años para la gestión de las finanzas públicas, comenzó a cobrar la naturaleza de un nuevo paradigma de reforma de la administración pública, precisamente, en una década caracterizada por la crisis de endeudamiento externo, el estancamiento del crecimiento económico, el fracaso de los programas de desarrollo, la alta inflación y la crisis fiscal recurrente. Más allá de las distintas variantes, se fijó como componentes de todo sistema integrado de administración financiera y control a los subsistemas integrados de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno y control externo.

2. Marcos legales, modelos conceptuales y sistemas integrados de información financiera: de la invención a la innovación

La construcción del sistema de administración financiera argentino puede entenderse como la construcción social de un gran sistema

estos procesos de cambio. Mientras que, para muchos, es una imposición de la USAID a toda América Latina, aquí se sostiene que constituye una síntesis, una inscripción particular de una historia conceptual construida sobre desarrollos realizados por latinoamericanos. De hecho, una parte significativa del documento copia textualmente a Pérez Cajiao (1974) y toma las definiciones de la Ley de Administración Financiera de Ecuador de 1977 y de Bolivia de 1990. El mismo documento señala que es fruto de experiencias y aportes realizados por múltiples funcionarios y expertos en América Latina. Para una crítica del modelo y la *copia* de Pérez Cajiao (1974), *cf.* Cortes de Trejo (2005). Dada la participación como consultor de Wesberry en estos ámbitos institucionales, en Price Waterhouse y en el Proyecto de USAID, y aunque el documento no especifique los autores, se afirma que existe suficiente evidencia sobre la decisiva participación de Wesberry o de sus ideas en su confección. Se sostiene esto por el papel asignado a la contabilidad gubernamental, las críticas al modelo tradicional de control y su insistencia en la necesidad de responsabilizar a los gestores por el control interno y a una entidad superior de auditoría por el control externo, de acuerdo con las doctrinas que se venían desarrollando entre las federaciones norteamericana e internacional de contadores públicos sobre estas cuestiones. Para la síntesis del estado de situación de los diversos sistemas de administración financiera y control en América Latina al que había arribado Wesberry, a partir de su experiencia de consultor, y sus propuestas para América Latina, *cf.* Wesberry (1988).

tecnológico en el sentido de Hughes (1987)²⁸. Es un ensamblado de leyes, modelos conceptuales, macro y microprocesos de información financiera integrados, sistemas informáticos en constante adaptación, un gran número de inventores, desarrolladores, directivos públicos y políticos involucrados, organizaciones públicas, cursos y materiales de difusión y capacitación para miles de funcionarios públicos, instituciones gubernamentales involucradas y proyectos financiados por la banca multilateral.

Los orígenes de sistema de administración financiera argentino pueden rastrearse en la experiencia de consultoría realizada por Ricardo Gutiérrez²⁹ y Marcos Makón³⁰ para el proyecto SAFCO en Bolivia.

²⁸ Esta fue la primera vez que se aplicó el patrón de evolución de los grandes sistemas tecnológicos desarrollados por Hughes (1987) a la investigación sobre la construcción de grandes sistemas de administración pública.

²⁹ Ricardo Gutiérrez fue el Secretario de Hacienda de la República Argentina entre 1991 y 1996. Fue el autor del Proyecto de Ley N.º 24156, de Administración Financiera y Organismos de Control, y condujo la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2005, fue el Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Luego de recibido como Contador Público en la Universidad Nacional de Sur, se desempeñó como profesional de la Dirección de Presupuesto de la Provincia de Río Negro. Con la dictadura de 1966, el interventor militar Comodoro Huerta —de filiación desarrollista— lo convirtió en el Director General Central del Ministerio de Economía de la Provincia. En 1967, tomó el Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública del CICAP/OEA de Buenos Aires. En 1969, Gutiérrez acompañó a Huerta a la intervención en Córdoba luego de los hechos del Cordobazo. En Río Negro y Córdoba, implementó las técnicas de planeamiento y presupuesto por programas difundidos por el ILPES y el CICAP. Luego de la salida de Huerta, se desempeñó como responsable de los programas de asistencia a la reforma administrativa del Consejo Federal de Inversiones y Asesor, a cargo de la Contaduría General de Santiago del Estero. Su red de vinculaciones con los egresados del CICAP y del desarrollismo le permitió estas posiciones, al igual que su período como funcionario del Ministerio de Economía nacional entre 1973 y 1976. Emigró a Venezuela invitado por sus relaciones con los miembros de la ASIP en 1977. Se desempeñó en proyectos vinculados a la modernización de los sistemas presupuestarios en Venezuela, Honduras y el Ecuador antes del proyecto SAFCO.

³⁰ Marcos Makón fue Subsecretario de Presupuesto de la República Argentina entre 1991 y 1996 y, con Ricardo Gutiérrez, condujo la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2001, durante la presidencia de Fernando de la Rúa y como afiliado

Hasta este proyecto, la ley ecuatoriana de 1977 había logrado fijar ciertas ideas sobre la administración de las finanzas públicas, sin lograr avances significativos sobre cómo implementar los sistemas integrados de administración financiera. En cambio, dicho propósito formó de entrada parte del proyecto SAFCO. Gutiérrez y Makón trabajaron en la elaboración de modelos conceptuales que permitieran la integración efectiva de los sistemas³¹; específicamente, en cómo, a partir del sistema de categorías presupuestarias y al momento del registro del devengado del presupuesto, se podía generar automáticamente la información financiera que expresar en los estados contables del sector público. Por ello, la invención más significativa fue el Sistema Integrado de Cuentas³²,

al Frente Grande, fue Secretario para la Modernización del Estado y, en pocos días, Ministro de Desarrollo Social. Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, fue asesor de los ministerios de Defensa y de Seguridad. Luego de recibido como Contador Público, comenzó a desempeñarse en el Consejo Federal de Inversiones como experto en analizar las cuentas de inversión provinciales, los balances producidos por las Contadurías Generales de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, reclasificando los gastos por finalidad y función de acuerdo con los criterios promovidos por Naciones Unidas y que aún no eran utilizados como criterio en los presupuestos y la contabilidad sub nacionales. En 1969, en Santiago de Chile, tomó el Curso Básico de Planificación con especialización en Sector Público. En la Argentina, siguió desempeñándose en el CFI en un programa de asistencia técnica a las provincias para implantar el presupuesto por programas. En 1973, fue invitado a realizar una asistencia técnica al Gobierno venezolano para la modernización del sistema presupuestario. A partir de 1979, realizó idénticas funciones para el Gobierno de la Revolución Sandinista en Nicaragua. Siguió realizando diversas asistencias técnicas hasta su participación en el proyecto SAFCO.

³¹ Entre 1989 y principios de 1991, Makón elaboró el Modelo de Formulación del Presupuesto para la Administración Central, y Gutiérrez, la Metodología para la Elaboración del Presupuesto Consolidado del Sector Público y para la Determinación de sus Efectos Económicos, el Manual Básico de Contabilidad General para las Instituciones Descentralizadas sin Fines Empresariales, y el Manual de Contabilidad para las Empresas Públicas no Financieras.

³² Naturalmente, Gutiérrez reconoce diversos antecedentes publicados en revistas especializadas y bibliografía de la época del documento Sistema Integrado de Cuentas del proyecto SAFCO. Sin embargo, este documento debe considerarse el primer invento práctico performativo que volvió realidad las ideas de los sistemas integrados de administración financiera sobre la base del principio del *devengado*. Gutiérrez sigue trabajando hasta el presente en el mejoramiento continuo de dichas conversiones.

primera versión de una tabla de conversión entre la información de la ejecución presupuestaria y la contabilidad pública. Conceptualmente, había nacido el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)³³ sobre el criterio de *devengado* como momento principal de la registraci3n³⁴.

En paralelo, en el marco del proyecto SAFCO, se elabor3 la Ley de Sistemas de Administraci3n Financiera y Control, Ley N.º 1178, aprobada en 1990. Sin embargo, la ley tard3 varios a3os en ser reglamentada en cada uno de sus sistemas—hasta 1997—. De todos modos, Bolivia comenz3 a implementar su Sistema Integrado de Informaci3n Financiera (SIIF) con tecnolog3a inform3tica en 1991 sobre la base de los modelos conceptuales de presupuesto, contabilidad y tesorer3a para la administraci3n central, descentralizada, empresarial, departamental, municipal y universitaria (cf. Albano Landesa, 1992). Para 1997, el sistema inform3tico desarrollado se consideraba atrasado y poco confiable, a partir de 2000, se lo reemplaz3 progresivamente por el Sistema Integrado de Gesti3n y Modernizaci3n Administrativa (SIGMA), similar al modelo desarrollado en la Argentina en los noventa. Sin embargo, para mediados de la d3cada del 2000, el funcionamiento del SIGMA a3n no hab3a alcanzado la totalidad de los organismos descentralizados y avanzaba con dificultades a nivel departamental y local.

Por el contrario, la construcci3n del sistema de administraci3n financiero argentino tuvo una evoluci3n vertiginosa y supuso una innovaci3n radical³⁵.

³³ Guti3rrez realiz3 una exposici3n de esta primera versi3n del SIIF boliviano en Guti3rrez (1991) cuando estaba a punto de asumir como Secretario de Hacienda de la Argentina. Para ese entonces, Guti3rrez lo denomin3 *SIDIF*.

³⁴ En verdad, el primer sistema integrado de administraci3n financiera es el modelo conceptual e inform3tico brasile3o, el SIAFI de 1986. La diferencia con la concepci3n desarrollada desde el proyecto SAFCO en adelante y adoptada luego por la mayor parte de los pa3ses de Am3rica Latina es que el sistema de cuentas brasile3o se organiza conceptualmente en torno al momento del *pagado*. Por ello, en el Brasil, el SIAFI se vincula a la Cuenta 3nica del Tesoro y la Tesorer3a General, mientras que, desde la reforma argentina, se toma al devengado presupuestario registrado por la Contadur3a General como el criterio ordenador de la registraci3n y la gesti3n. Sobre la importancia del SIAFI para la administraci3n financiera brasile3a, cf. Bresser-Pereira (1999: 46).

³⁵ En t3rminos de Hughes (1987), no alcanza con que los *inventores* generen ideas para resolver problemas. Deben convertirse en *emprendedores* que, en la fase de desarrollo de un sistema,

El ministro de economía Domingo Cavallo convocó a Gutiérrez como asesor en febrero de 1991. Y asumió como Secretario de Hacienda en julio e integró a Marcos Makón como Subsecretario de Presupuesto³⁶. En abril de ese mismo año, el proyecto de ley de administración financiera redactado por Gutiérrez se envió al Congreso y se aprobó en octubre de 1992. Mientras se esperaba la sanción de la ley, se prepararon los manuales de cada uno de los sistemas, se desarrollaron las categorías presupuestarias y contables, el sistema informático central SIDIF y los aplicativos de carga en cada una de las entidades de la administración central y descentralizada, y se prepararon los decretos reglamentarios. En la práctica, el proyecto de presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 1993³⁷ se realizó de acuerdo con el nuevo modelo conceptual de interrelación entre los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. A los tres meses de la sanción de la Ley N.º 24156, el sistema integrado de administración financiera con sus módulos de presupuesto, contabilidad

construyan organizaciones, modifiquen leyes, implanten procesos, desarrollen artefactos, asocien financiamiento. Solo si esto sucede, si se convierten en constructores de sistemas tecnológicos, puede pasarse de la *invención* al *desarrollo* del sistema y a consolidar la *innovación*, que implica la construcción del sistema, que es tecnológica y social al mismo tiempo. Estas características son propias de la experiencia de implantación del sistema de administración financiera y el SIDIF en la Argentina, a diferencia las experiencias previas del Ecuador y Bolivia y de muchas otras que luego tomaron al caso argentino como modelo y que tuvieron evoluciones, en general, mucho más lentas, fragmentadas, discontinuas y desintegradas.

³⁶ Cuando Ricardo Gutiérrez fue Secretario General de la Provincia de Córdoba entre 1969 y principios de 1970, Domingo Cavallo ocupaba la Dirección de Planeamiento dependiente de la Secretaría General. Ambos le solicitaron asistencia técnica al CFI para la implantación del presupuesto por programas. A pesar de que Gutiérrez había dejado su cargo a principios de 1970, Marcos Makón prestó la asistencia técnica solicitada. Cuando Cavallo asumió como Ministro de Economía, les pidió a Gutiérrez y Makón que regresaran a la Argentina a implementar sus ideas sobre presupuesto y administración financiera.

³⁷ El responsable operativo de la reforma del sistema presupuestario fue Roberto Martirene, funcionario de la Dirección Nacional de Presupuesto desde 1972 y director nacional desde 1989. Enrolado por Gutierrez y Makón en el proceso de reforma, construyó la nueva Oficina Nacional de Presupuesto y el nuevo sistema presupuestario. Fue director de la ONP hasta 1999. Para un trabajo de reflexividad sobre su experiencia, cf. Martirene (2006).

y tesorería comenzó a funcionar el 1 de enero de 1993 con la primera versión del SIDIF³⁸. El 1 de julio de 1995, se introdujo la cuenta única del Tesoro³⁹. Para 1996, se implementaron y se cargaron todos los registros de la deuda soberana en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública, cuya información se conectó al SIDIF⁴⁰. Se lograron los primeros estados contables de todo el sector público para el mismo momento en que la administración norteamericana alcanzaba idéntico objetivos con otros procedimientos⁴¹. Para 1996, los aspectos fundamentales de

³⁸ La responsable del desarrollo informático SIDIF fue la experta en informática argentina Paulina «Piky» Frenkel, quien había desarrollado en la década del 1980 la primera base del sistema de información en ciencia y tecnología para la Secretaría de Ciencia y Técnica de Argentina. Convocada por Gutiérrez, coordinó el desarrollo del SIDIF central argentino y sus aplicativos para las instituciones de la administración central y descentralizada a partir de 1991 hasta finales de la década.

³⁹ El Tesorero General de la Nación desde principios de 1989 hasta la actualidad, Jorge Domper, fue el responsable de implementar la reforma del sistema de tesorería con las ideas de Gutiérrez y Makón. Sobre el modelo de la cuenta única brasileña, coordinó el desarrollo de la CUT en la Argentina, que se ha transformado en modelo para otras cuentas únicas de tesorería en diversas tesorerías latinoamericanas que utilizan el criterio de registración de *devengado*. Luego fue el responsable general operativo de las distintas actualizaciones del sistema de administración financiera argentino.

⁴⁰ El SIGADE es un sistema de contabilización y administración de la deuda soberana desarrollado en 1982 por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y del Desarrollo (UNCTAD) con sede en Ginebra y distribuido a los países que lo requieran. En el caso argentino, se le solicitaron a la UNCTAD adaptaciones de pantalla para una mejor visualización de la información, a solicitud del ministro de economía Domingo Cavallo. Además, la información del SIGADE se vinculó por primera vez a un SIDIF. El responsable de la implantación fue Jorge Amado, quien anteriormente había sido Contador General de la Provincia de Santiago del Estero, convocado por Ricardo Gutiérrez, quien lo había conocido durante su cargo como asesor a cargo de la Contaduría santiagueña en 1972. La vinculación del SIGADE al SIDIF fue posteriormente modelo para toda América Latina.

⁴¹ El responsable de la reforma del sistema de contabilidad fue Alberto Arolfo, quien también se había desempeñado como consultor internacional en reformas de la contabilidad pública y presupuestaria en distintos proyectos sostenidos por la cooperación multilateral en varios países de América Latina desde 1975 y en Mozambique. Ganó el concurso para

la reforma estaban culminados (*Revista de ASAP*, 1997) y continuaron su proceso de adaptación continua. En 1999, la Secretaría de Hacienda desarrolló un aplicativo informático, UEPEX, para la gestión de programas con financiamiento externo y permitir así la integración de la gestión y la información financiera de dichos proyectos con el SIDIF central, a pesar de la inicial resistencia del Banco Mundial y del BID, que comenzó a replicarse en todos los programas. A partir de la década del 2000, la relación de todos los organismos del sector público se vincularon al SIDIF central a través de un único aplicativo informático, el SIDIF Local Único. Para la década del 2010, se reemplazó la antigua tecnología por un e-SIDIF, un sistema de información financiera en un entorno *web*.

A lo largo de este proceso, la banca multilateral financió desde 1991 cada uno de estos desarrollos, primero, aprovechando un préstamo preexistente del Banco Mundial y, luego, especialmente con financiamiento del BID.

La reforma argentina supuso una *innovación* que pasó a ser, en gran medida, modelo para otras jurisdicciones, más allá de los distintos sistemas integrados de administración financiera que coexisten en América Latina (Makón, 2000).

En primer lugar, el modelo legal expresó en un única pieza legislativa no solo las funcionalidades de cada sistema y las responsabilidades del organismo rector, sino que estableció los macroprocesos: el principio del devengado, las cuotas presupuestarias, la cuenta única del tesoro, el registro unificado de la deuda pública y su vinculación con los otros sistemas, la identificación legal de los cuatro estados contables generalmente aceptados. Por lo tanto, la ley construyó los macroprocesos del sistema sin dejar librado a la reglamentación su implementación. Los decretos y resoluciones reglamentarias establecieron los procesos intermedios y micro.

Contador General de la Nación en 1982. Había sido compañero de Gutiérrez en el curso del CICAP de 1967 y se habían cruzado en distintos países latinoamericanos. Según Arolfo, la verdadera innovación fue el SIDIF. De modo idéntico, corroboró que la idea de establecer los estados contables generalmente aceptados por la profesión de los contadores en una ley como la Ley N.º 24 156 había sido obra de Gutiérrez (Entrevista a Arolfo).

En segundo lugar, el SIDIF en tanto conjunto de aplicativos informáticos permitió por primera vez alcanzar el objetivo del principio de la carga única que luego se reflejó en la información financiera de los otros sistemas. Por ejemplo, la ejecución del presupuesto de cada entidad en el momento del *devengado* genera el proceso de pagos del sistema de tesorería y los asientos contables. La ejecución presupuestaria y el pago de obligaciones de deuda y su contabilización es capturada por el SIGADE. En la práctica, el SIDIF argentino en tanto sistema informático se constituyó en el primer dispositivo computacional con un sistema integrado de cuentas en tiempo real.

En tercer lugar, los manuales de los sistemas consolidaron los modelos conceptuales desarrollados en América Latina a lo largo de treinta años: el presupuesto por programas y metas físicas, y el presupuesto plurianual, la tesorería con funciones de programación de caja, capacidades de generar instrumentos de financiamiento de corto plazo y cuenta única del tesoro, la gestión integrada de la información de la deuda pública y las normas de contabilidad para el sector público con los estados contables generalmente aceptados. Estos manuales se actualizan a medida que el sistema mejora su integración, y se introducen nuevas funcionalidades orientadas a facilitar la gestión de los usuarios institucionales —los servicios administrativos de las jurisdicciones del sector público—, y de los beneficiarios —ciudadanos, instituciones de la sociedad civil, empresas, proveedores, pagos de la nómina salarial a empleados públicos, jurisdicciones subnacionales, banca multilateral—.

Las acciones de capacitación tuvieron un papel fundamental en la consolidación de la innovación y en su difusión posterior. A lo largo de veinte años, en el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, centenares de funcionarios de la administración pública han tomado los cursos sobre los distintos módulos del sistema de administración financiera y sus respectivas actualizaciones, hoy en un entorno virtual. También comenzó a implementarse el Curso de Administración Financiera del Sector Público y el Curso Interamericano de Administración Financiera en convenio con ASIP para funcionarios latinoamericanos, que continúan hasta

el presente. La ASAP⁴² desarrolló en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA la Especialización en Administración Financiera del Sector Público.

A pesar de la salida de Cavallo del Ministerio de Economía y de Gutiérrez y Makón, el sistema de administración financiera se había estabilizado e iniciaba una fase de transferencia.

3. Estabilización y transferencia

Efectivamente, para 1996, el sistema de administración financiera argentino se encontraba estabilizado. Veinte años después, aparece para cualquier observador externo como autónomo. Se trata de un sistema constituido por un conjunto de macro y microprocesos y procedimientos, en gran medida informatizados e integrados en forma cuasiautomática, que permiten formular, reformular y ejecutar el presupuesto de todas las entidades de administración nacional y generar automáticamente la información de la ejecución presupuestaria y otros estados contables; además, permite registrar de manera automática la recaudación de todas las fuentes de financiamiento —impuestos, recaudación por servicios, impuestos y tasas de asignación específica, donaciones nacionales e internacionales, créditos internos e internacionales, rentas financieras de entes del sector público— y proceder a los pagos a empleados, proveedores o beneficiarios individuales, empresariales, organizaciones sin fines de lucro u otras jurisdicciones federales o municipales a través de una cuenta única del tesoro. El sistema registra la totalidad de la deuda de la administración, interna y externa, y permite el cálculo en el presupuesto

⁴² La ASAP se constituyó como capítulo argentino de la ASIP en 1977. En un intento por regresar a la Argentina en la década de 1980, Makón se asoció a la ASAP y pasó a integrar su comisión directiva. A partir de 1991, los principales referentes pasaron a ser Makón y Martirene, que se alternaron durante más de una década en la presidencia de la organización. Esta cambió su nombre de Asociación Argentina de Presupuesto Público por la de Presupuesto y Administración Financiera Pública. La ASIP se trasladó a la Argentina en 1985 y, finalmente, constituyó su sede en la Argentina en la década de 1990.

anual de la totalidad de los vencimientos de pagos de capital e interés, permitiendo habilitar su pago o determinando la eventual necesidad de nuevas operaciones de crédito. El sistema brinda la posibilidad de integrar a la contabilidad los balances de bancos, empresas y otros entes públicos nacionales. Actualmente, opera en un sistema informático en un entorno *web* (e-SIDIF) que genera una base de datos única y evita la necesidad de conciliar datos entre los subsistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería y el cuasintegrado subsistema de crédito público. Garantiza la administración de permisos y la trazabilidad de todos los registros. El SIDIF es regulado de manera central por la Subsecretaría de Presupuesto y es operado descentralizadamente por 116 jurisdicciones institucionales presupuestarias en 2015. Para fines de 2015, se calculaba en 4142 los usuarios en las distintas jurisdicciones de la administración nacional, que procesaban un total de 2642000 de transacciones anuales de pago, a través de unas 10000 operaciones diarias.

Los procesos de toma de decisiones públicas y de administración de programas y acciones han estado desde mediados de la década de 1990 fuertemente interrelacionados, condicionados o viabilizados por el sistema integrado de administración financiera. De acuerdo con las características de los procesos de crecimiento, estancamiento o recesión económica, el sistema ha permitido tanto la expansión como el ajuste del gasto público. Los políticos o funcionarios que ocupan posiciones de toma de decisiones encuentran viabilidad financiera para sus políticas y programas de gobierno a partir de los sistemas de presupuesto o de tesorería. Pero también los procesos decisorios son limitados en su discrecionalidad por el funcionamiento del sistema. Los responsables de sucesivas renegociaciones de deuda pública han podido tratar con los tenedores internos y externos de la deuda pública en condiciones de alta fiabilidad del registro de la deuda soberana. Y se han podido evitar demandas infundadas de pago de capital o intereses. La banca multilateral que ha financiado programas sociales, económicos o de infraestructura ha aceptado que la gestión contable y presupuestaria de tales programas se integrara al conjunto de la gestión y la información financiera del estado a través del sistema UEPEX, promovido luego a nivel continental.

Los efectos del sistema no se limitan solo a la gestión macroeconómica de las finanzas públicas o a la expresión presupuestaria y contable de las políticas públicas. La bancarización de los pagos a empleados públicos, proveedores o beneficiarios ha expandido a los usuarios del sistema bancario, y promovido y multiplicado la formalización y la vinculación de personas, proveedores del estado, y ONG con la banca pública y privada. Los aspirantes a proveedores del estado y los gestores públicos de compras y contrataciones deben velar por las condiciones jurídicas de formalización impositiva y de titularidad de cuentas bancarias para participar de procesos de compras y ser beneficiarios de pagos estatales. Los técnicos operativos de programas sociales deben controlar las condiciones de formalización de los beneficiarios ante el sistema impositivo o de seguridad social para recibir fondos públicos; y esto es tanto para programas sociales focalizados como para programas masivos de transferencias dinerarias condicionadas a sectores pobres o indigentes. Las múltiples organizaciones no gubernamentales que participan en la implementación de programas públicos también deben contar con condiciones de institucionalidad jurídica, regularidad ante el sistema impositivo y de seguridad social y poseer con una cuenta bancaria para implementar acciones sociales financiadas con fondos públicos⁴³.

El sistema superó varias *pruebas*⁴⁴ a lo largo de su estabilización. Sus

⁴³ En términos de Hughes (1987), el sistema adquirió *momentum*, un nivel de crecimiento, trayectoria y velocidad que lo ha hecho aparecer como autónomo o como una *caja negra* en términos de Latour (1983), que, por los procesos que suceden en su interior, ha transformado a la administración pública y ha contribuido a importantes transformaciones de otros actores.

⁴⁴ El concepto de *prueba* es una noción central en la actualmente denominada *sociología pragmatista francesa post-Bourdieu*. Para Boltanski (2000), los agentes cuentan con competencias críticas que despliegan en las disputas ofreciendo *pruebas de justicia* sobre sus acciones, fundándolas en algún criterio de bien común u orden de grandeza. En este caso de estudio, los expertos del enfoque de sistemas han ofrecido *pruebas* de que el sistema de administración financiera puede funcionar con criterios de eficientismo con políticas fiscales de ajuste, o bien vinculándose con planes nacionales de desarrollo o con políticas de crecimiento. Por el contrario, para la escuela de estudios sociales de la ciencia y la tecnología, los tecnólogos-científicos siempre ofrecen *pruebas de fuerza*: una manera de entender el mundo y la resolución de sus problemas demostrando que pueden trasladar del terreno experimental o de laboratorio a un nivel macro su particular *descubrimiento* o *invención*. Por cierto, las *pruebas* son de carácter performativo, donde la realidad se transforma y no es de naturaliza analítica.

inventores, desarrolladores, innovadores lograron *enrolar*⁴⁵ ministros de Economía⁴⁶, altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda⁴⁷, legisladores⁴⁸, responsables y funcionarios de los servicios administrativo-financieros⁴⁹. El sistema ofreció *pruebas* de funcionamiento al Banco Mundial, el BID y la cooperación norteamericana, instituciones que empezaron a partir de entonces a ofrecer líneas de cooperación y crédito para replicar total o parcialmente el modelo argentino. Superó, además, la *prueba* de ofrecerles a los programas con financiamiento externo la posibilidad de llevar un sistema *ad hoc*, el UEPEX, para que la gestión y

⁴⁵ El concepto de *enrolamiento* en la actual sociología de la ciencia y la tecnología pragmatista francesa hace alusión al proceso por el cual los científicos y tecnólogos a partir del modo en que definen el mundo y las soluciones a sus problemas logran convencer a actores humanos e introducir actantes no humanos —artefactos, procesos, información, sistemas— para producir desplazamientos de los que intervienen en toda asociación o red. Esta *redefinición* del mundo supone procesos de traducción que se producen a nivel micro y macro para todos los actantes. Por lo tanto, en el estudio de la construcción de sistemas tecnológicos, se trata del «análisis de los procesos de “traducción” (...) en los que los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otros versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción» (Law, 1998: 69).

⁴⁶ Típicamente el caso del ministro Cavallo, pero luego de todos los que lo sucedieron.

⁴⁷ Por ejemplo, la adopción por parte de Martirene y de Domper del enfoque de sistemas en la reforma de la administración financiera (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

⁴⁸ Especialmente a los miembros de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las dos Cámaras del Congreso Nacional durante el proceso de sanción de la Ley N.º 24156. Los legisladores no cuestionaron prácticamente ningún ítem de la Ley de Administración Financiera, salvo el capítulo del control, que fue sometido a importantes cambios negociados. Además, en el *enrolamiento* de los legisladores, cumplieron un papel significativo los encuentros y seminarios en ASAP (Entrevista a Oscar Lamberto).

⁴⁹ En este proceso de *enrolamiento* de los funcionarios de los servicios administrativo-financieros, les cupo un papel determinante a los cursos de capacitación de la Secretaría de Hacienda. Hoy, algunos de tales funcionarios operan «descentralizadamente como los “guardianes de la administración financiera”» (Entrevista a Gerardo Otero).

la información financiera de dichos programas se integraran al SIDIF⁵⁰. Logró varias migraciones sucesivas de su tecnología informática conducida por los propios técnicos de la Secretaría de Hacienda⁵¹. Permitió gestionar las finanzas públicas con las sucesivas crisis globales desde 1994 —Tequila— o nacionales —crisis 2001-2002— que implicaron ajustes fiscales drásticos. El sistema permitió también la gestión de la expansión del gasto público a partir de 2003 y habilitó técnicamente las sucesivas renegociaciones de la deuda pública desde 2005 hasta el presente.

Ciertamente, las *pruebas* más importantes para los sucesivos responsables de la gestión de las finanzas públicas han consistido en contar con información confiable y oportuna diaria, semanal, mensual o anual, tanto sobre la ejecución del presupuesto como sobre la gestión de caja. En este último aspecto, resultaron *pruebas cruciales* la puesta en funcionamiento de la competencia de la Tesorería para la colocación de bonos de tesorería de corto plazo en interfase con la Comisión Nacional de Valores en el primer período de la reforma y la capacidad de la Cuenta Única para lograr una adecuada secuencia de pagos a fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002 (Entrevista a Jorge Domper) o el acelerado proceso que permitió la registración de toda la deuda soberana argentina en el SIGADE y su interfase con el SIDIF (Entrevista a Jorge Amado).

Dada esta estabilización del sistema, no es casual que el modelo de administración financiera del sector público nacional argentino se transfiriera a otras jurisdicciones nacionales o extranjeras; en primer lugar, a las provincias argentinas. Actualmente, veintiuna de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales de la Argentina cuentan con

⁵⁰ Incluso, el Sistema UEPEX sufrió una actualización al generarse una interfase para poder vincularse con el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), provisto por el Banco Mundial en acuerdo con el BID para la gestión de las compras realizadas por los programas con financiamiento externo, según las normas de compras y contrataciones de la banca multilateral. Esta interfase se ha replicado en toda América Latina.

⁵¹ No existe aún una descripción exhaustiva del desarrollo informático realizado en la Dirección General de Sistemas Informáticos de la Secretaría de Hacienda. Para una primera aproximación, debe consultarse en el *sitio web* de la Administración Financiera Gubernamental (<http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/>).

una Ley de Administración Financiera con grandes similitudes con la ley nacional. Al principio, los responsables de la reforma nacional buscaron explícitamente la réplica, incluso desarrollado *ad hoc* un Sistema Provincial de Administración Financiera (SIPAF) para que fuera implementado por las provincias argentinas. Este proceso iniciado con gran impuso en la segunda mitad de los noventa perdió fuerza con la crisis de 2001, independientemente de las dificultosas adaptaciones que se requieren dada la existencia de reglas constitucionales de las provincias que son contradictorias con el modelo. Actualmente, solo las provincias de Santa Fé y La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires presentan las adopciones adaptadas más importantes con respecto al sistema nacional. Y otras jurisdicciones como San Juan, Córdoba o provincia de Buenos Aires han realizado implementaciones de algunos de los subsistemas. En este último caso, los bonaerenses que impulsaron la reforma pudieron avanzar en un modelo conceptual e informático similar el SIDIF conocido como *RAFAM* e implantado en la actualidad en todos los municipios de la Provincia.

Pero la réplica total o adaptada de la Ley de Administración Financiera argentina ha sido más notoria en distintos países de América Latina. En el impulso a las reformas de la administración financiera promovidas en la segunda mitad de los noventa por el Banco Mundial, el BID, la USAID y otras fuentes de cooperación, al menos, ocho países latinoamericanos contaban con marcos legales adaptados de la Ley de Administración Financiera argentina⁵². Y el SIDIF argentino, como instrumento informático, se encontraba a adoptado total o parcialmente en dichos países. Otros SIDIF se desarrollaron en la Región con el criterio de devengado como criterio de registración, teniendo en cuenta el caso argentino⁵³, del mismo modo que la difusión de la solución UEPEX para los programas con financiamiento externo replicado en la mayor parte de América Latina. Ciertamente, muchos países siguieron su propia trayectoria de construcción de sus propios sistemas de información financiera de acuerdo con su

⁵² Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Cuba y el Paraguay.

⁵³ Particularmente, en el área andina, e Perú, el Ecuador y Colombia.

tradición institucional⁵⁴; algunos tomaron en cuenta aspectos de la experiencia argentina⁵⁵.

Este proceso contó con el apoyo del financiamiento y de la cooperación multilaterales y de los países del capitalismo avanzado. Pero lo que es necesario destacar aquí es la participación de Gutiérrez y Makón, nuevamente como consultores, y de otros expertos argentinos⁵⁶ y latinoamericanos vinculados especialmente a las reformas financieras boliviana y argentina. Un hito destacado de esta centralidad de la red experta e institucional argentina se expresa también en la cooperación técnica directa prestada por la Secretaría de Hacienda de Argentina a otros países, como en el caso de Nicaragua. En algunos casos, incluso las actividades de consultoría realizadas por la red argentina de expertos pudo además retomar las ideas de vincular el sistema de administración financiera con los sistemas de planeamiento, programación operativa e inversión pública, ahora reconceptualizados, pero, sin

⁵⁴ Tales los casos del Brasil y Chile. El SIAF chileno refleja una concepción tradicional de la contabilidad pública y del control ejercido por la Contraloría General de la República. De todos modos, es necesario destacar que el modelo chileno de Sistema Nacional de Inversión Pública y el sistema informático BAPIN han sido luego un modelo para la mayoría de los sistemas de inversión pública de América Latina (Contreras, Cartes y Pacheco, 2010). Asimismo, el modelo chileno de sistema de compras gubernamentales ha pasado a constituir un paradigma para muchos países latinoamericanos, con distintos grados de implementación y adaptación. En particular, se destacan el Perú, el Ecuador, Colombia, Costa Rica y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para un análisis simple del modelo, puede consultarse Goya Goddard y Barraza Sánchez (2007). En relación con el Brasil, recientemente el SIAFI brasileño ha sido tenido en cuenta a la India para la implementación por primera vez de un sistema integrado de administración financiera.

⁵⁵ Especialmente, México y Bolivia en la adopción de la Cuenta Única del Tesoro en el primer caso (consultoría de Gutiérrez y Domper) y del SIGMA en el segundo (Consultoría de Gutiérrez y Makón). El Uruguay recibió consultorías del equipo experto argentino (Makón) para la implementación del sistema UEPEX, pero no adoptó el modelo de administración financiera.

⁵⁶ Pueden mencionarse los casos de Domper en tesorería, Martirene en planificación y presupuesto y Amado en deuda pública e implementación del SIGADE.

duda, originados en los sesenta en el paradigma desarrollista de la CEPAL y el ILPES⁵⁷.

En general, la promoción del modelo de sistemas integrados de administración financiera por parte del BID, el Banco Mundial y la USAID, como puede observarse, por ejemplo, en Uña (2012), Dorotinsky y Matsuda (2002) y USAID (2008), tiende a fundarse en análisis comparados de los distintos tipos de sistemas implantados o en proceso de implantación. Pero se desentiende de tratar detalladamente la historia de construcción. Si bien, en los documentos del BID, se destaca el origen latinoamericano del modelo, en general, solo en contadas ocasiones se señala la *innovación* producida en el caso argentino. Por ejemplo, Pimenta y Farías señalan lo siguiente:

Un aspecto importante del modelo de SIAF predominante en ALC es que la contabilidad de la ejecución presupuestaria se infiere automáticamente de las partidas presupuestarias por medio de matrices de conversión. Es decir, a partir de algoritmos que asocian los registros presupuestarios a los contables, se genera automáticamente la contabilidad por partida doble. Este modelo se ha implantado en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (...). En 1991, el SIAF de Argentina (SIDIF) representó un avance tecnológico fundamental, ya que se desarrolló como un modelo multicapas (2012: 78-79).

Estos autores omiten que estas matrices constituyen un invento de Ricardo Gutiérrez durante el proyecto SAFCO y desarrollado posteriormente en la Argentina. Y, de hecho, por la propia naturaleza de

⁵⁷ República Dominicana es el caso paradigmático de la tarea de construir sistemas de administración financiera vinculados al planeamiento del desarrollo, la programación operativa y la inversión pública con la participación de esta red argentina de expertos. Sin embargo, no es el único. A diferencia de la Argentina, la mayor parte de los países latinoamericanos sigue contando con algún tipo de sistema nacional de planificación vinculado al presupuesto y la inversión pública, más allá de los problemas de formalismo, las dificultades para el financiamiento o la falta de integración sistémica con la administración financiera.

los documentos de la cooperación, omiten también la participación de la red de expertos argentina en la mayoría de estos casos. En Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008), directamente no se menciona el caso argentino y, de su lectura, parece derivarse que la implantación del modelo se debe a la acción del Banco Mundial. Paradójicamente, Wesberry (1997), a fines de la década de 1990, y como consultor de la General Accountability Office, comenzó a reclamarle al Gobierno norteamericano que implantara sistemas integrados de administración financiera como los que se habían desarrollado en América Latina y que habían sido promovidos por la USAID.

De todos modos, tal como estos documentos señalan, el modelo de sistemas integrados de administración financiera se ha expandido en casi toda América Latina⁵⁸ y otros continentes⁵⁹ como un reensamblaje de las administraciones públicas de alcance global originada en expertos latinoamericanos y llevada por los organismos de la cooperación bilateral y multilateral a países insospechados.

4. Los problemas de la integración sistémica y los desafíos de la democracia delegativa en el caso argentino

En su etapa de estabilización, el sistema de administración financiera argentino no ha podido superar totalmente los desafíos de la integración con otros sistemas de gestión de recursos reales, de planeamiento, y de control interno y externo.

El sistema desarrolló el SIRUH⁶⁰, un sistema de registración de los pagos de la nómina salarial del personal público, que provee exclusivamente de información al sistema sobre la base de beneficiarios de pago de nómina, cualquiera sea su situación —planta permanente, transitoria, locación de servicios o contratado a término—. Por lo tanto, carece de un

⁵⁸ Con sus diferencias, se trata de la Argentina, el Brasil, Venezuela, Bolivia, el Perú, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, Ecuador, el Paraguay, Colombia, Chile y México.

⁵⁹ Unlistado incompleto incluye a Eslovaquia, Irak, Kazajestan, Kosovo, Uganda, Vietnam, donde ha actuado la USAID.

⁶⁰ Su desarrollo se debe a trabajos de consultoría de Oscar Oszlak.

sistema integral de información y gestión de recursos humanos con sus diversos componentes —situación escalafonaria, carrera, capacitación, evaluación, etc. —.

El sistema permite captar la información sobre los procedimientos de contrataciones a partir de la orden de compra. Sin embargo, carece de un sistema de registro informatizado de la mayor parte de los procedimientos —plan de compras y abastecimiento, establecimiento de las necesidades, procedimientos de selección y adjudicación, etc. —⁶¹.

La Secretaría de Hacienda ha desarrollado el SABEN, un sistema de registración física y contable de bienes muebles inventariables. Sin embargo, no ha logrado expandir el sistema a los bienes inmuebles⁶².

El sistema de inversión pública, dependiente de la Secretaría de Financiamiento en los noventa y en los últimos años de otras secretarías del Ministerio de Economía, se administra a través del sistema Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) para su evaluación y establecimiento de prioridades y decisión de inclusión en el presupuesto nacional. Provee, por lo tanto, información sobre los proyectos de inversión pública en la etapa de formulación presupuestaria. Sin embargo, no existe una interfase en tiempo real con el SIDIF⁶³. Además, la inversión pública en

⁶¹ En 2000, cuando Marcos Makón se hizo cargo de la Secretaría de Modernización del Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete, trasladó la incipiente Oficina Nacional de Contrataciones desde la Secretaría de Hacienda. A pesar de los intentos por modificar el marco legal y construir un sistema con financiamiento del Banco Mundial, el objetivo de construir un sistema de contrataciones ha tenido escaso desarrollo. Makón sigue atribuyendo este problema al marco legal (Entrevista a Marcos Makón). Para un estado del sistema de contrataciones a mediados de la década del 2000, *cf.* Schweinheim (2008). Si bien ha habido algunos cambios del marco normativo, las transformaciones operativas del sistema de contrataciones han sido escasas.

⁶² Por lo tanto, la Argentina carece de una registración y valuación confiable de los bienes inmuebles de la administración nacional. Esto trae importantes problemas de integralidad y fiabilidad de la información contable sobre el patrimonio del Estado nacional.

⁶³ Esta situación se origina, en gran medida, en una decisión inicial de Cavallo, que hizo depender el sistema de inversión pública de la Secretaría de Financiamiento y no de la

los noventa estuvo escasamente financiada. Y a partir de 2003, gran parte de las inversiones públicas fueron decididas y presupuestadas por otros medios —fondos fiduciarios, transferencias directas a jurisdicciones subnacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales—. Solo en los últimos años, la Dirección Nacional de Inversión Pública ha logrado consolidar la información de la Inversión Directa del Sector Público —más o menos registrada en el BAPIN— y el financiamiento vía transferencias a organismos, provincias, municipios y empresas del Estado.

Las relaciones del sistema de administración financiera con el sistema de control han carecido de interrelación y continuidad. Entre 1993 y mediados de la década del 2000, el funcionamiento coordinado entre la Sindicatura General de la Nación y la Secretaría de Hacienda respondió tanto a lo establecido en la Ley de Administración Financiera como a criterios internacionales de control interno. Esta situación inicial no se ha sostenido en la presente década, con debilitamientos importantes de los criterios de control interno. Por el contrario, a partir de la década del 2000, ha mejorado parcialmente la actuación de la Auditoría General de la Nación, que, de todos modos, cuenta con un diseño institucional que impide consolidar el funcionamiento del control externo (*cf.* Schweinheim, 2008)⁶⁴.

Esta red reformista adoptó en parte la idea de que la ausencia de un sistema de planificación podía reemplazarse en el caso argentino mediante la adopción del modelo de gestión por resultados fuertemente impulsado por la banca multilateral desde fines de los noventa, en particular, por el BID (Makón, 2000a)⁶⁵. En la década del 2000, en la Subsecretaría de Presupuesto se realizó un programa experimental donde algunos programas presupuestarios incluían indicadores de resultado.

Secretaría de Hacienda (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

⁶⁴ Recientemente, en términos sistémicos, ha habido cierta integración a partir de la progresiva apertura de la Subsecretaría de Presupuesto a permitir el acceso de los equipos de auditoría de la AGN al e-SIDIF.

⁶⁵ Sin embargo, el turbulento Gobierno de De la Rúa y la crisis de 2001-2002 impidieron avanzar significativamente en estas ideas. En la década del 2000, la Secretaría de la Gestión Pública dio un impulso formal y de escasa fuerza a estas ideas.

Actualmente, el e-SIDIF contiene un módulo para la formulación y registro de indicadores de resultado, pero es optativo para las jurisdicciones y responsables. Sin embargo, en el actual Plan Estratégico de la Subsecretaría de Presupuesto, se sigue estableciendo la meta de vincular el sistema de administración financiera con un sistema de planeamiento o similar para mejorar la gestión por resultados.

Por el contrario, las interfases con el sistema de ingresos públicos y con el sistema de seguridad social han logrado un alto nivel de integración. El presupuesto del ANSES se formula en el presupuesto nacional. Si bien se decidió oportunamente que, dado el volumen de beneficiarios, la gestión de caja de la recaudación y los pagos se realizan por fuera de la Cuenta Única del Tesoro, la información sobre beneficiarios y la gestión administrativa y contable del ANSES está integrada al SIDIF. La interfase entre la recaudación de la AFIP y la Cuenta Única del Tesoro está totalmente integrada. Y, si bien, a partir de 2001, la AFIP no integra el presupuesto nacional, su gestión presupuestaria, de pagos y contable está en línea con las normas presupuestarias, contables, de tesorería y de contrataciones generales. Por lo tanto, sus estados contables sobre su gestión operativa pueden integrarse a la Cuenta de Ahorro e Inversión. Además, la base de CUIT/CUIL provistos por estos sistemas permite controles cruzados sobre beneficiarios de pagos de la CUT, sean beneficiarios individuales, proveedores empresariales, instituciones públicas, y organizaciones no gubernamentales. Además, el modelo conceptual del e-SIDIF se asienta en la interrelación construida con estos sistemas⁶⁶.

⁶⁶ Ambos sistemas tuvieron un importante desarrollo con las gestiones de Pablo Fontdevila y Alberto Abad en el ANSES y la AFIP, respectivamente. Es necesario destacar que, al momento de la reforma de la administración financiera, Fontdevila era Secretario de la Función Pública y, luego, se desempeñó en la Secretaría de Hacienda. Abad fue el primer síndico general en SIGEN luego de la sanción de la Ley N.º 24156. Muchas de las reformas de procedimientos informatizados de los sistemas de seguridad social y de ingresos públicos se han hecho con el impulso del paradigma del gobierno electrónico y el uso de las tecnologías de la información y digitalización. De hecho, cuando era diputado nacional, Fontdevila fue el impulsor de la Ley de Firma Digital. Ambos organismos son autoridades autocertificantes, ya que la Secretaría de la Gestión Pública y la Oficina Nacional de Tecnología de la

Frente a estos problemas de integración con otros sistemas de planeamiento y gestión de recursos reales y de vinculación con los sistemas de ingresos públicos y de seguridad social, los responsables del sistema de administración financiera⁶⁷ desde principios de la década del 2000 se han comportado de modo incremental⁶⁸. El e-SIDIF está desarrollado con la visión de la integración con todos los sistemas descriptos —incluso con la base de datos del Registro Nacional de las Personas—. Sin embargo, no han buscado impulsar las reformas e integraciones sistémicas por fuera de su responsabilidad institucional, como sucedió al inicio de la reforma. Las interrelaciones posibles con otros sistemas se realizan de manera coordinada, y no impuesta, como en el caso de ANSES y AFIP. A la espera de la iniciativa de los otros organismos rectores, al sistema de administración financiera y sus responsables les han alcanzado con vincularse en lo estrictamente necesario —nómina de pago salarial, órdenes de compra, proyectos de inversión incluidos en el presupuesto—, o ha desarrollado instrumentos para los proveedores del Estado y el seguimiento de sus pagos, el aplicativo e-Prov. Ante la ausencia de planeamiento y programación, simplemente, se establece la obligación de fijar metas físicas presupuestarias, al igual que en 1993, y la implantación de un presupuesto por resultados se la concibió como optativa y de adopción incremental y voluntaria.

Información no han logrado desarrollar capacidades para la certificación de firma digital para toda la administración. Aún faltan investigaciones detalladas sobre estos procesos de construcción de ambos sistemas y sus fuentes doctrinarias y desarrollos tecnológicos. De todos modos, una primera aproximación sobre la construcción en AFIP puede verse en Pando (2010), y sobre ANSES, debe consultarse Fontdevila, Laguado Duca y Cao (2007).

⁶⁷ Sinduda, un factor e indicador de la estabilización del sistema es la continuidad del subsecretario de presupuesto Raúl Rigo desde el 1 de enero de 2002 —en plena crisis— hasta el momento de la elaboración de este artículo. En el mismo sentido, la continuidad de Domper Rigo se inició como pasante en la carga del SIGADE en 1994. Luego, se desempeñó en ANSES, lo que también es un elemento significativo en la relación con el sistema de seguridad social en la década del 2000.

⁶⁸ Hughes (1987) denomina estos problemas a los que se enfrentan los sistemas tecnológicos en su fase de estabilización como *reverse salients*. Frente a ellos, estos pueden actuar de modo innovador generando un sistema de más volumen o bien de modo incremental y conservador, tratando de preservar su *momentum* y estilo.

También se ha evolucionado de modo incremental en materia de contabilidad pública y administración de bienes del Estado, ambos a cargo de la Subsecretaría de Presupuesto. En el primer caso, la adopción de las denominadas *Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público* ni siquiera ha merecido una declaración de intención o migración del actual plan de cuentas. Tampoco se ha avanzado en impulsar normas, sistemas y procedimientos para la valuación de los activos físicos inmuebles. Por cierto, ambas medidas supondrían desplazamientos que alterarían las relaciones de poder: unos estados financieros significativamente distintos, la afectación de intereses en las responsabilidades, cuidado y destino final de los inmuebles públicos.

La misma respuesta tuvo el sistema frente a los desafíos de la democracia delegativa (O'Donnell, 1984) que se institucionalizó en la Argentina (Schweinheim, 2003, 2010). Ante las facultades delegadas al Presidente o al Jefe de Gabinete para modificar o incrementar el presupuesto nacional, el sistema provee un funcionamiento: en la medida en que existe un marco legal, si el presupuesto se modifica o se amplía por decreto o decisión administrativa, el sistema le provee la arquitectura jurídica e informática para realizarla⁶⁹. Dada la proliferación de fondos fiduciarios⁷⁰, al sistema le ha alcanzado con presupuestar y registrar el flujo de ingresos y egresos de los fondos. Frente a las necesidades de

⁶⁹ Para Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón —y antes de su fallecimiento también para Roberto Martirene—, con estas facultades, la modificación de la Ley de Administración Financiera altera el espíritu de la reforma. Cuando esto sucedió, a mediados de la década del 2000, una declaración pública de ASAP provocó una disputa y una minicrisis en su comisión directiva, particularmente, con los miembros que, a su vez, eran funcionarios de la Secretaría de Hacienda.

⁷⁰ No es aquí el lugar para exponer el instituto del fondo fiduciario, y su utilización y proliferación en la Argentina. Basta decir que rompe con el principio de la cuenta única del tesoro, ya que ciertos recursos se derivan automáticamente a los fondos administrados por alguna entidad financiera del sector público, en general, el Banco Nación. Su administración es escasamente transparente, ya que los responsables operativos de estos fondos disponen pagos a partir de requerimientos de alguna autoridad de la administración central. La idea de Makón y Martirene en la década del 2000 de someterlos a un criterio de presupuestación, ejecución y registro contable compatible con el sistema nunca prosperó.

adquisiciones por fuera de la normativa de compras y contrataciones, el sistema provee el recurso de su pago y registración a través de los fondos rotatorios⁷¹. Si la inversión pública se realiza vía transferencias de fondos y utilizando escasamente la técnica y el banco de proyectos de inversión, para el sistema igualmente está presupuestado, contabilizado y pagado.

Los responsables de los organismos rectores de la Secretaría de Hacienda proveen asistencia técnica a provincias que lo solicitan, pero no impulsan las reformas de la administración financiera en jurisdicciones donde la vigencia de las prácticas de finanzas públicas más antiguas se ha ensamblado con el patrón político delegativo.

Pero, con sus funciones de gestión presupuestaria, de tesorería y contabilidad, el sistema sigue siendo una caja negra que continúa actuando. Incluso, a pesar de las disputas que ha tenido en los últimos años con el Gobierno argentino, el Banco Mundial lo caracteriza como uno de los más eficaces y transparentes sistemas de información y gestión financiera a nivel global (World Bank, 2013).

5. Escenarios futuros: ¿quién enrolará a quién?

Para 2016, el panorama de los sistemas administrativos en la Argentina presenta la siguiente situación.

Se trata de un sistema de administración financiera consolidado, dependiente de la Secretaría de Hacienda —e-SIDIF, presupuesto, contabilidad, tesorería, SABEN para bienes muebles— y de la Secretaría de Financiamiento —administración de la deuda pública—. Un sistema que, al tener su origen en una matriz vinculada a ideas del planeamiento y de la programación operativa anual, de larga tradición latinoamericana, se presenta como

⁷¹ El patrón delegativo se ha reforzado con la Ley de Presupuesto 2016, aprobada en 2015 durante la gestión de Cristina Kirchner. Esta ley reformó explícitamente la Ley N.º 24156, estableciendo que toda adquisición realizada por el fondo rotatorio de las entidades no debe seguir la Ley de Compras y Contrataciones.

preparado para un sistema de gestión para resultados o de planificación. Además, continúa la alta integración entre el sistema de ingresos públicos y el sistema de la seguridad social. Esta consolidación se asocia a la continuidad del equipo que gobierna el sistema en los últimos quince años.

Además, cuenta con un sistema de inversión pública implantado, actualmente a cargo de la Secretaría de de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, que requiere ordenar la modalidad de financiamiento de la inversión pública, decidir cómo se continuará o la modalidad de transferencia a provincias y municipios para las inversiones públicas, establecer la forma en que se abrirá a mayor financiamiento externo y coordinar con la Secretaría de Hacienda una mejora del enlace entre el BAPIN y el e-SIDIF. Esta posible mejora de la integración presenta un fuerte paradigma justificatorio en la trayectoria latinoamericana de la relación entre planeamiento e inversión pública y administración financiera y el apoyo a estas experiencias de la banca multilateral.

En paralelo, un nuevo equipo de gestión asumió el Ministerio de Modernización. Este equipo viene de ocho años de experiencia en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y muestra como principal logro la implantación del expediente electrónico y una parcial aplicación del modelo chileno de compras públicas. El nuevo equipo ha planteado recientemente su orientación vinculada a las ideas del gobierno electrónico y el gobierno abierto⁷². Además, es necesario señalar la implantación del Sistema de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) en la Ciudad, de naturaleza similar al SIDIF —aunque aún no en plataforma *web*—.

Las nuevas autoridades y expertos se orientan a implantar el Sistema de Administración de Expedientes Electrónicos y reemplazar el antiguo

⁷² Conversaciones con Andrés Ibarra (diciembre 2015-febrero 2016). La literatura sobre las ideas de gobierno electrónico que se remontan a los noventa y las más recientes sobre gobierno abierto son abundantes, y no es momento de citarlas aquí. Sobre la forma en que se ha ido construyendo la doctrina del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la experiencia el expediente electrónico, *cf.* Clusellas, Martelli y Martelo (2014).

COMDOC⁷³. También conocen la necesidad de desarrollar un sistema de recursos humanos que permita administrar todos los componentes de la carrera administrativa, y evitar la multiplicidad de aplicativos y sistemas de información y gestión de recursos humanos⁷⁴. Además, vienen con la idea, aplicada en la administración de la ciudad de Buenos Aires, del establecimiento de plantas óptimas de personal para las distintas jurisdicciones⁷⁵. Al mismo tiempo, se orientan también a dar avances progresivos en el desarrollo de un sistema de compras públicas similar al modelo chileno.

Sin embargo, se ha sumado a los objetivos de los últimos veinticinco años en la antigua Secretaría de la Gestión Pública la responsabilidad por el desarrollo del *país digital*. Es decir alcanzar con conectividad y acceso a bases de datos a los niveles subnacionales y fomentar la *ciudadanía digital*.

A la fecha de la finalización de este artículo, también se han esbozado ideas sobre un sistema de metas de gobierno para las jurisdicciones y algún mecanismo de control de gestión, que será gestionado desde la Jefatura de Gabinete de Ministros⁷⁶.

⁷³ El COMDOC es un sistema de registro y seguimiento de expedientes físicos desarrollado por la Secretaría de Hacienda y luego replicado en la mayor parte del sector público.

⁷⁴ Al igual que en los últimos años, una posibilidad es el Sistema SARHA, desarrollado por la AFIP para su gestión interna, y que ha sido replicado en otros organismos del sector público. No existe acuerdo acerca de la capacidad del sistema para gestionar todos los componentes de las distintas carreras administrativas.

⁷⁵ En la historia del paradigma de reforma orientada por el enfoque de sistemas, se destaca el intento en la Ley SAFCO de Bolivia de establecer un sistema de organización administrativa (SOA) que definiera estructuras, procesos y plantas de personal en función del planeamiento y la programación operativa. Las evaluaciones *ex post* han dado evidencia de que el SOA nunca funcionó de acuerdo con las ideas que llevaron a su definición — casi de organización base cero—. Por cierto, no es este el paradigma de acercamiento a este problema por parte de las actuales autoridades del Ministerio de Modernización.

⁷⁶ No aparece aún la idea de un sistema de planificación y de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas y programas. En relación con este último, ha habido sendos proyectos de ley de la senadora Michetti, actual vicepresidente, y recientemente del

Aquí es necesario señalar que el poder de enrolamiento de la anterior Secretaría de Función Pública o de la Gestión Pública, actual Ministerio de Modernización, para desarrollar sistemas administrativos ha sido bajo en relación con el Ministerio de Economía, tanto en el desarrollo de un sistema de recursos humanos y otro de compras y contrataciones, como en la certificación de firma digital. De modo idéntico, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha sido muy débil desde el punto de vista del desarrollo de sus capacidades administrativas —especialmente, en materia de sus responsabilidades presupuestarias, de planeamiento y de evaluación— desde su creación.

A partir de esta breve historia del sistema de administración financiera y su relación con otros sistemas, aparecen algunas preguntas sobre el futuro⁷⁷.

¿Se desarrollará un sistema de planeamiento y evaluación de políticas en la Jefatura de Gabinete? ¿O se optará por un sistema de seguimiento gerencial de las metas fijadas a áreas de gobierno y sus responsables? ¿Se utilizará un sistema de metas presidenciales como alternativa?⁷⁸

¿La Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Modernización lograrán formular un programa convincente para el desarrollo de los sistemas —metas, compras, recursos humanos, tecnología de información para los sectores públicos—

Senador Abal Medina, para constituir una Agencia Nacional de Evaluación. Ambos carecen de un enfoque de sistemas asociado a un sistema de planificación, como en distintos países de América Latina, por ejemplo, Colombia o República Dominicana.

⁷⁷ Lo que sigue a continuación se deriva de la idea de la *batalla entre sistemas tecnológicos* (Hughes, 1987).

⁷⁸ En varios países de América Latina, como el Brasil, Colombia, República Dominicana, existe un sistema de metas presidenciales donde el Presidente selecciona el seguimiento de un reducido grupo de metas de política pública, que aparecen como *compromisos del Presidente* frente a la ciudadanía, en general, se asocian a un sistema de planeamiento. En República Dominicana, el sistema corre en el SIGOB, un sistema de programación y evaluación de metas, provisto por el PNUD. En la provincia del Chaco, el SIGOB se ha utilizado como sistema de programación y seguimiento de todos los programas de gobierno. En la ciudad de Buenos Aires, recientemente, la Secretaría General ha establecido la formulación de un sistema de formulación de metas de gobierno para el Jefe de Gobierno.

y dispositivos como el expediente electrónico que logre enrolar al resto de los actores? En particular, ¿logrará conseguir suficiente financiamiento del BID y del Banco Mundial para construir nuevos sistemas tecnológicos? Especialmente, ¿cómo se darán los mecanismos de enrolamiento y contraenrolamiento con los sistemas dependientes del Ministerio de Economía, la ANSES y la AFIP, actualmente muy estabilizados?

En este último punto, cabe destacar nuevamente que las ideas del gobierno electrónico y los datos abiertos ya forman parte de las ideas justificatorias de los sistemas de la seguridad social y de ingresos públicos. Pero también de los responsables de las reformas de la administración financiera (Makón, 2006; Rigo, 2014).

¿Con qué nivel de financiamiento apoyarán el Banco Mundial y el BID a estos distintos grupos reformistas? ¿Continuarán los programas de financiamiento descoordinados, o se ensamblarán las líneas de financiamiento?

¿Continuará el equipo responsable de conservar el sistema de administración financiera con una estrategia incrementalista? ¿O descubrirá oportunidades para vincular el sistema con procesos de planeamiento y evaluación de políticas? ¿O intentará mejorar la interfase con el sistema de inversión pública? ¿Llevará su experiencia de digitalización de procesos a la discusión del expediente electrónico, la eventual plataforma de contrataciones a la chilena o a un posible sistema único de gestión de recursos humanos o se adaptará a las iniciativas surgidas del nuevo Ministerio de Modernización si estas no comprometen el sistema?

Si se ha seguido este artículo, por cierto, se trata de dispositivos técnicos, procesos, redes y sistemas informáticos, pero no solamente de ellos. En definitiva, el desarrollo de sistemas tecnológicos también implica una manera de establecer las entidades del mundo y sus relaciones. En este caso, qué sistemas deben existir en la administración pública y como se relacionan o subordinan unos con respecto a otros. Esto supone pruebas de fuerza entre sistemas en competencia. En otros términos, ¿primaran las ideas gerencialistas del control de gestión para el servicio al ciudadano

a través del gobierno electrónico, la conectividad y el gobierno abierto? O, ¿primará el espíritu del planeamiento que todavía puede percibirse en la doctrina de los sistemas integrados de administración financiera? Pero hay que seguir a los actores y ver cómo evolucionan los grandes sistemas de administración en la Argentina. Y, para ello, aún falta tiempo.

Referencias bibliográficas

- Albano Landesa, O. (1992). *La contabilidad integrada en las entidades descentralizadas del sector público*. La Paz: GTZ.
- Almond, G. y G. Powell (1972). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Amado, J. (2005). «Los préstamos de los organismos multilaterales para las reformas de los estados provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I». En *Revista de Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, (39).
- Bell, D. (1991). *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bijker, H. y P. Pinch (1987). *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*. Londres: The MIT Press.
- Bloomfield, B. (1986). *Modelling the World. The social constructions of systems analysts*. Oxford: Oxford Publishing Services.
- Bloor, D. (1976). *Knowledge and Social Imaginery*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Boltanski, L. y É. Chiapello (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boulding, K. (1993). «Teoría General de los Sistemas: el esqueleto de la ciencia». En Ramió, C. y X. Ballart. *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Bresser-Pereira, L. (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Callon, M. (2006). «What does it mean to say that economics is performative?». *Centre de Sociologie de l'Innovation Ecole des Mines de Paris. CSI Working Papers Series* (005).
- (ed.) (1998). «The Law of the Markets». En *Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review*, (1).
- (1987). «Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis». En Bijker, W. *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*. Cambridge: The MIT Press.
- (1986). «Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieux Bay». En Law, J. *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* Londres: Routledge.
- Camou, A. y G. Soprano (2007). «Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas». En *Cuestiones de Sociología*, (4), pp.187-210.
- Campero Cárdenas, G. (1982). *La reforma administrativa en América Latina*. México: INAP.
- y H. Vidal (1977). *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*. San José de Costa Rica: EDUCA.
- Ciai, A; A. Dahrmoraj y G. Schweinheim (1998). «De la Modernización a la Innovación en el sector público: tendencias de cambio estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas». En *Revista de Investigaciones del INAP*.
- CLAD (1979). *Experiencias nacionales en reforma administrativa: primer coloquio*. Caracas: CLAD.
- Clusellas, P.; E. Martelli y M. J. Martelo (2014). *Gestión Documental Electrónica*. Buenos Aires: Secretaría de Gobierno del GCABA.
- Contreras, E; F. Cartes y J. Pacheco (2010). «Los SNIP de América Latina y el Caribe: historia, evolución y lecciones aprendidas». En *Documentos de Trabajo*, (124).
- Cortés de Trejo, L. (2005). «SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina». En *Documento de Cátedra*, (4), Universidad Nacional de Salta.
- (2001). «Consideraciones sobre temas de Hacienda y de Contabilidad Pública». Ponencia presentada en el XIX Simposio Nacional de Profesores

- Universitarios de Contabilidad Pública Asociación de Profesores de Contabilidad Pública, Bahía Blanca, Buenos Aires, República Argentina.
- Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi (2008). *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina*. Washington D. C.: Banco Mundial y CLAD.
- Daneke, G. y A. Steiss (1988). «Análisis de la planificación y de las políticas para los administradores públicos». En Trist, E. *Gestión de Entes y Empresas Públicas II*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Deutsch, K. (1963). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. Nueva York: The Free Press.
- Domènech, M. y F. Tirado (comps.) (1998). *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Dorotinsky, W. y Y. Matsuda (2002). «Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (23).
- Easton, D. (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fontdevila, P; A. Laguado Duca y H. Cao (2007). *40 Años de Informática en el Estado Argentino*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- García López, R. y M. García Moreno (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: BID.
- Goya Goddard, F. y A. Barraza Sánchez (2007). «Control del Sistema de Compras Públicas en Chile». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, octubre.
- Gutiérrez, R. Á. (1991). «Bases conceptuales de un Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público». En *Revista Internacional de Presupuesto Público* (25), pp. 39-60.
- Hughes, Th. (1987). «The Evolution of Large Technological Systems». En Bijker, W. *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*. Cambridge: The MIT Press.
- ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI.
- INAP (1977). «Estudio de la administración pública: conceptos, realidades, propuestas». En Campero Cárdenas, G. y H. Vidal. *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*. San José de Costa Rica: EDUCA.

- Jiménez Castro, W. (2005). «Un modelo tridimensional: Instituciones, Sectores y Sistemas aplicables a Costa Rica». En *Revista Humanitas*, (1).
- (1966) «Sistemas prioritarios para la administración del Desarrollo». En CEPAL. *Aspectos administrativos de la planificación*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Jiménez Nieto, J. (1977). *Teoría administrativa del Gobierno*. Lima: Universidad del Pacífico.
- (1970). *Política y administración*. Madrid: Tecnos.
- Junta de Planificación Económica del Ecuador (1963). Plan General de Desarrollo Económico y Social, Quito.
- Kast, D. y R. Kahn (1993). «Características comunes de los sistemas abiertos». En Ramió, C. y X. Ballart (comps.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Kast, Fr. y J. Rosenzweig (1993). «Teoría General de los Sistemas: aplicaciones para la organización y gestión». En Ramió, C. y X. Ballart (comps.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Lapalombara, J. (comp.) (1970). *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de Antropología Simétrica*. México: Siglo XXI.
- (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.
- y S. Woolgar (1986). *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton University Press.
- Latour, B. (1983). «Give Me a Laboratory and I will Raise the World». En Knorr-Cetina, K. y M. Mulkay (eds.). *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*. Londres: Sage.
- Law, J. (1998). «Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia». En M. Domènech y F. Tirado (comps.). *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Makón, M. (2006). «La administración financiera y el gobierno electrónico». Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Finanzas Públicas, Reformas en Política Presupuestaria y Rendición de Cuentas. Sistemas Informáticos Integrales y su impacto en la Administración de Recursos Públicos (Gobierno Electrónico en la Calidad de Servicio). Chiapas, septiembre.

- (2000a). «El Modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional». Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.
 - (2000b). «Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina». En *Serie Gestión Pública*, (3).
- Martirene, R. (2006). *Presupuestar en Argentina*. Santiago: ILPES-CEPAL.
- Martner, G. (1979). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo XXI.
- Naciones Unidas (1962). *Manual de Administración Pública. Conceptos y Prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Pando, D. (2010). «La estrategia de gobierno electrónico en la Agencia Federal de Ingresos Públicos». En Schweinheim, G. (comp.). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEP.
- Parsons, T. (1993). «Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones». En Ramió, C. y X. Ballart (comps.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- (1974). «Sistemas sociales». En VV.AA. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo IX. Madrid: Ediciones Aguilar.
 - (1951). *The Social System*. Londres: Routledge.
- Pérez Cajiao, H. (1973). *Aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana*. Buenos Aires: CICAP-OEA.
- Pimenta, C. y M. Pessoa (eds.) (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Nueva York: BID.
- Rigo, R. (2014). *Mejor Gestión Financiera Pública e Indicadores de Resultado para Satisfacer Demandas Ciudadanas*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.
- Schweinheim, G. (2013). «Continuidades, rupturas y conjeturas sobre Estado, sociedad y administración pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la Comunidad?» En Krieger, M. (comp.). *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar.
- (2010). «Reivindicación del populismo, demandas republicanas y construcción institucional del Estado». En Schweinheim, G.

- (comp.). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEAP.
- (2008). «La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático». Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, República Argentina.
 - (2005). «Un enfoque institucional de la reforma administrativa». En *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* (ASAP), (17), pp. 28-49.
 - (2003). «República e Instituciones Administrativas: segunda fase de la transición democrática y superación de la institucionalidad delegativa». En *Política y Gestión*, (6), pp. 77-98.
- Sorj, B. (2001). *A construção intelectual do Brasil contemporâneo. Da resistência à ditadura ao governo*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- USAID (2008). *Integrated Financial Management Information Systems. A practical guide*. Washington D.C.: USAID.
- (1991). *SIMAFAL. Sistema Integrado de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina*. Washington D.C.: USAID.
- Von Bertalanffy, L. (1977). «La Teoría General de los Sistemas. Una revisión crítica». En Campero, G. y H. Vidal (comps.). *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*. San José de Costa Rica: EDUCA.
- Wesberry, J. (1997a). «La implantación de sistemas integrados de administración financiera». Ponencia presentada en la XI Conferencia Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental, Miami, abril.
- (1997b). «The Role of Government Financial Managers in Combating Corruption». En *The Government Accountants Journal*, (3), pp. 16-21.
 - (1988). «Contabilidad gubernamental y sistemas de información financiera». En Premchand, A. y A. Antonaya (comps.). *Aspectos del presupuesto público*. Nueva York: FMI.
- Wiener, N. (1950). *The human use of human beings: cybernetics and society*. Garden City: Anchor Books.
- World Bank (2013). *Financial Management Information Systems and Open Budget. Do governments report where the money goes?* Washington D.C.: World Bank.