



La irrupción de GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2022)

Ricardo Sebastián Piana

Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Doctor en Ciencias Jurídicas Universidad Nacional de La Plata. Docente investigador. Vicerrector académico, Universidad Católica de La Plata.

Resumen

En el presente trabajo, describimos los sistemas informáticos de gestión administrativa que, desde el año 2007 hasta el 2022, se han implementado en la provincia de Buenos Aires a lo largo de distintas gestiones gubernamentales.

La provincia de Buenos Aires es la organización pública más compleja de la Argentina por la cantidad de jurisdicciones, empleados y sistemas de control. Las tecnologías de gestión son centrales para la administración eficaz de los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización, tecnologías que han evolucionado con las TIC. En materia de gestión de personal, de expedientes, presupuestarias y de compras, la provincia ha implementado herramientas informáticas desde 2007 hasta la fecha. Se estudiará, a partir de la normativa y de la documentación oficial, estas herramientas, su origen y gestiones que la han implementado.

Palabras clave: GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF, sistemas informáticos de gestión administrativa.

Abstract

In the present work we describe the computerized administrative management systems that, from 2007 to 2022, have been implemented in the province of Buenos Aires throughout different government efforts.

The province of Buenos Aires is the most complex public organization in Argentina due to the number of jurisdictions, employees and control systems. Management technologies are central to the effective administration of the resources necessary for the organization to function, technologies that have evolved with ICTs. In terms of personnel management, files, budgets and purchases, the province has implemented computer tools from 2007 to date. Based on the regulations and official documentation, these tools, their origin and the administrations that have implemented them will be studied.

Keywords: GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF, administrative management information systems.

Introducción

En el presente trabajo, presentamos los sistemas informáticos de gestión administrativa que, desde el año 2007 hasta el 2022, se han implementado en la provincia de Buenos Aires. A lo largo de distintas gestiones gubernamentales, se han desarrollado herramientas informáticas para la gestión de los recursos humanos, de expedientes, presupuestarios y de compras. Sin embargo, podremos advertir diferencias en el origen de estos sistemas, de su fundamentación y en las gestiones políticas y áreas encargadas de que se implementen.

No es necesario, en nuestro contexto, resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie. Sí, de su carácter representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: geográficamente, ocupa menos del 10 % del territorio nacional, pero su población proyectada según el INDEC alcanza a casi dieciocho millones de habitantes, esto es, poco más del 38 % del país en su totalidad. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución nacional de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 km², es decir, 1,2 % de la superficie total, habita el 63 % de su población. Por ello, al igual que de la República Argentina, de la provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires es, a la fecha, la organización pública con más empleados de la Argentina¹ en un sistema complejo de regímenes estatutarios, cajas liquidadoras, dependencias y misiones funcionales heterogéneas (Gil García y Piana, 2019). Sus procesos de compra son de un volumen significativo (Fiscante, 2018). El manejo de su presupuesto y expedientes implican transacciones complejas no solo por su sistema de control público, sino también por las más de cuarenta jurisdicciones presupuestarias involucradas (Ley presupuesto 2022, Ley n. 15.320)².

No es el objetivo de este trabajo señalar las bondades con las que suele ser identificada la implementación de este tipo de sistemas: más transparencia, eficiencia, velocidad en la gestión o menos burocracia. Cualesquiera fueran esas bondades, todavía debe pasar un período más extenso para que la comparación sea eficaz y no meramente declamativa. El trabajo será descriptivo y pretenderá señalar la normativa involucrada, la gestión de su inicio y alguna de sus herramientas, dando cuenta, en forma previa, del contexto institucional bajo el cual se dieron.

1. Fundamento teórico

Desde hace tiempo, las tecnologías se han identificado como herramientas que permiten transformar insumos en productos (Thompson, 1967). Sin embargo, una nueva forma de com-

¹ https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf

² <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BgZ3M5fp.html>

prender el término aparece cuando se asocian al «modo en que una organización transforma sus insumos en productos» (Robbins y Judge, 2009, p. 536). Del elemento material pasan las tecnologías a asociarse con los conocimientos específicos que permiten el proceso de transformación (Perrow, 1970).

En este último caso, son Suárez y Felcman quienes en la Argentina definen la tecnología como «conocimiento utilizable o utilizado a escala social con el objeto de transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios» (Suárez y Felcman, 2020, p. 35), y, en el caso de las tecnologías organizacionales, como «aquellos conocimientos utilizados por organizaciones para transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios» (Suárez y Felcman, 2020, p. 89).

Estos autores clasificaron las tecnologías en: a) centrales o básicas, vinculadas con las actividades fundamentales de la organización sin las cuales los objetivos de la organización no pueden realizarse; y b) de gestión o de apoyo, que existen en función de las tecnologías centrales, a las que deben adaptarse y servir. Dentro de estas últimas, cabe destacar los procesos destinados a recolectar y analizar información, así como a planificar, implementar y controlar cursos de acción: brindan apoyo a las actividades de transformación que se desarrollan a través de las tecnologías básicas (Suárez y Felcman, 2020).

En esa misma línea, el concepto de área tecnológica administrativa aparece para los autores como el «conjunto diferenciado de tecnologías administrativas utilizadas por organizaciones para el cumplimiento de determinados objetivos funcionales definidos éstos según una cierta división horizontal del trabajo organizacional» (Suárez y Felcman, 2020, p. 117), y, entre ellas, mencionan las de personal, comercialización, producción, finanzas, informática, relaciones públicas, etc.³

Ahora bien, con los progresos y posibilidades tecnológicas que la informática y la Web 2.0 han desarrollado estos últimos decenios, los aspectos vinculados a la gestión administrativa parecen dar un nuevo impulso al crear sistemas de almacenamiento de gran volumen de información, de procesamiento de datos y automatización de procesos. La aplicación de estas herramientas de gestión y vinculación en el ámbito público ha sido denominada gobierno electrónico⁴.

³ En su clásico texto de 1975, aparece claramente el concepto de mimetismo o isoformismo cuando señalan que, en países periféricos, como los nuestros, existe una baja creación tecnológica local que obliga a incorporar a la organización tecnología de gestión que no se adapta a las reales situaciones problemáticas de aquella; se da un efecto de incorporación imitativa que, en muchos casos, lleva a incorporaciones sustitutas en forma acrítica con los consiguientes perjuicios de no adaptación técnica o económica. Señalan que la mayoría de las tecnologías de gestión en uso son producto de trasplantes acríticos de las existentes en otros países con muy poca o ninguna adaptación y que ello, entre otras razones, se ve favorecido por las políticas de modernización.

⁴ Ciertamente, el paradigma del gobierno electrónico ha quedado desplazado frente a otras nuevas «oleadas» modernizadoras, como las del gobierno abierto (Gorrochategui, 2015; Oyhanarte y Niilus, 2017; Kaufman, 2017, entre muchos otros). Más recientemente, autores como Carlés Ramió (2019) u Oscar Oszlak (2020) proponen un modelo de aplicación de inteligencia artificial y robótica para la Administración pública. Sin embargo, y dado que trabajaremos en el nivel de las tecnologías informáticas de gestión, nos quedamos con el concepto de gobierno electrónico pues es el que mejor atiende al proceso de gestión al nivel administrativo.

Han existido muchas definiciones y vertientes sobre qué implica la aplicación de sistemas informáticos en la gestión de lo público. La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones *gobierno electrónico* y *administración electrónica* como sinónimos, y ambas son consideradas como:

... el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007, pp. 6-7)

El concepto genérico de gobierno electrónico puede ser desagregado, al menos, en dos campos de acción, según el uso de las TIC, hacia dentro de la Administración pública (*back office*) o hacia los otros actores que, de una u otra manera, se relacionan con ella a través de la pantalla (*front office*) (Reilly, 2004).

Dentro del *back office*, caben incluir todos aquellos procesos que, utilizando las TIC, apoyen las acciones propias del gobierno: desde el uso de las PC, su interconexión a extranets o la creación de una intranet corporativa, la digitalización de la correspondencia, la creación de un sistema de seguimiento de expedientes y hasta la creación de mecanismos para el uso de la información pública para mejorar el proceso de toma de decisión. Especial referencia debe hacerse en esta línea a las acciones tendientes a la capacitación de los recursos humanos y a aquellas que tienden al rediseño organizacional, la gestión de las compras públicas, la administración financiera del Estado (Araya Dujisin, 2004; Piana, 2007).

Las herramientas informáticas más comunes en una organización pública están asociadas a diversos mecanismos de vinculación con los recursos humanos, sistemas de expedientes electrónicos, sistemas de administración, gestión y registro presupuestario y de adquisición de bienes y servicios.

Los portales que vinculan gobiernos con empleados tienen como objetivo prestar servicios o capacitar a los empleados, agentes o funcionarios de la Administración pública. También deben incluirse aquellas acciones tendientes a informatizar las bases de datos, legajos, antecedentes, sueldos y todas aquellas que tiendan a crear un sistema transversal de recursos humanos ágil, veraz e integral como requisito indispensable para poder rediseñar la estructura de la Administración.

La gestión electrónica de expedientes busca no solo despapelizar, sino mejorar el control y la seguridad en las actuaciones administrativas y permitir el acceso a información pública por parte de la ciudadanía. Un sistema electrónico de expedientes debería permitir caratular, seguir, documentar y registrar las actuaciones de la Administración pública sobre la base de la seguridad de la firma electrónica y digital.

Los sistemas informáticos de administración, gestión y registro presupuestario brindan la posibilidad de unificar los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad

para permitir tomar mejores decisiones en materia de plazos de deudas, proyecciones de ingreso y necesidades de prórrogas o manejo del flujo de fondos en tiempo real del registro.

Por último, el *e-procurement*, *e-purchasing* o portales de compras electrónicas son los nombres con que se conoce a la forma de agilizar, simplificar y mejorar las compras en una gran organización a través de las TIC. El abastecimiento estratégico del Estado supone un complejo mecanismo. Los beneficios para el Estado son claros: eliminando las asimetrías de información, es posible no solo alejar los focos de corrupción, sino lograr mejores precios, tener un amplio catálogo de oferentes y, finalmente, alcanzar mejores precios a la vez que se ahorra dinero. La creación de un portal de compras gubernamental permite dotar a todo el proceso de compras públicas de mayor transparencia informativa, lo que favorece la reducción de precios por medio de la actuación corporativa del Estado y de un mayor acceso de proveedores a las convocatorias.

La implementación de estos sistemas no es sencilla en una gran organización pública: exploración e innovación o políticas de mimetismo institucional, resistencia al cambio, dificultades de infraestructura o capacitación para la implantación, problemas de adaptación e interoperabilidad, politización de los cambios e inestabilidad de los sistemas por cambios de gestión son algunos de los grandes temas vinculados con la tecnología informática y los sistemas de información aplicados a la gestión de la organización pública.

2. Metodología

Planteamos un estudio de tipo descriptivo a partir de la información normativa y documental sobre los sistemas informáticos de gestión administrativa de la provincia de Buenos Aires.

Buscamos caracterizar y especificar las políticas aplicadas durante los últimos años, dando cuenta de los aspectos centrales, normas, justificaciones, alcances y los momentos de implementación.

Las fuentes serán oficiales, documentos públicos y normas jurídicas de la provincia de Buenos Aires.

3. Resultados

3.1 Contexto institucional

Durante la gestión 2002-2007, la provincia de Buenos Aires llevó adelante diversas acciones y planes de modernización que actualizaron algunos procesos, a pesar de no haber podido contar con cambios normativos a nivel legislativo (Piana, 2012). En lo que respecta a las tecnologías de gestión organizacional, el final de la gestión dejó las bases de lo que sería el sistema de administración de personal, implementado por la siguiente.

Pese a la poca modificación normativa en materia de innovación tecnológica entre 2007 y 2015, de este período es la aprobación de la Ley de Administración Financiera⁵ y una nueva Ley de Contrataciones⁶, que sustituye a la vetusta pero tradicional Ley de Contabilidad de la provincia del año 1971⁷. Tanto la Ley de Administración Financiera como la Ley de Contrataciones introdujeron aspectos informáticos en su proceso, pero, durante ese período, no se implementaron innovaciones tecnológicas.

Con el cambio de gobierno en 2015, la gestión de María Eugenia Vidal inició un proceso de fuertes reformas normativas, algunas de ellas a nivel legislativo, a pesar de no contar con mayoría de legisladores propios. Entre ellas, se destaca la aprobación, a mediados de abril de 2016, de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica, Ley n.º 14.815⁸, la que modifica sustancialmente los procesos de compra y la contratación de personal bajo el régimen de servicio en los términos de la emergencia declarada por su artículo 1.º. En ese mismo artículo, se señala que tiene por finalidad paliar el grave déficit en materia administrativa y tecnológica

... que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general.

En julio de 2016, impulsado por el Poder Ejecutivo provincial, la Legislatura bonaerense aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, Ley n.º 14.828⁹, en cuyos fundamentos se destaca que el proyecto respondía a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa vigentes a nivel regional y mundial. Esta ley equipara la validez y eficacia jurídica y el valor probatorio a los expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firma electrónica, firma digital, comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas y domicilios electrónicos con sus equivalentes en soporte papel.

Durante las gestiones de Marcri, Vidal y Larreta, se suscribieron, entre los distintos gobiernos, acuerdos de colaboración con cesión de derechos sobre los sistemas informáticos ya presentes en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, como ha dicho Fiscante (2018), la alineación de «los partidos políticos de las tres jurisdicciones en cabeza de mandatarios del Cambiemos (Nación, provincia de Buenos Aires y C. A. B. A.) activaron un proceso de difusión de políticas sin precedentes» (Fiscante, 2018, p. 244). En lo que respecta a este trabajo, con la suscripción del «Convenio

⁵ Ley n.º 13.767, promulgada el día de la asunción de Daniel Scioli.

⁶ Ley n.º 13.981.

⁷ Decreto-Ley n.º 7.764/71.

⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0v1b6hzB.pdf>. En este mismo acto, aprobó una modificación en la Ley de Compras, que fijó que el Poder Ejecutivo determinaría la instrumentación progresiva de los sistemas electrónicos y digitales de adquisiciones dentro de los seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

⁹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0X53DSax.html>

Específico de Cooperación Técnica en el Ámbito del Convenio Marco de Colaboración» entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se acordó la cesión gratuita, intransferible y a perpetuidad de dos de los sistemas de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la provincia de Buenos Aires: el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y el Sistema Buenos Aires Compras (BAC)¹⁰.

Pero la cesión de los sistemas no fue el único requisito, sino que también se celebraron convenios de prestación de servicios onerosos con la empresa Bapro Medios de Pago S. A. para realizar planes integrales de adaptación del GDEBA, SIGAF y PBAC, así como de mejora del Data Center, ubicado en avenida Centenario y 508, Gonnet, partido de La Plata¹¹. También debe destacarse la inversión que se realizó para mejorar la Red de Datos de la provincia¹².

Desde entonces a la fecha, y a pesar de las dudas respecto a la posible resistencia organizacional, las herramientas informáticas de gestión implementadas en la provincia de Buenos Aires aún se siguen aplicando y han podido superar el cambio de gobierno.

3.2 SiAPe

El Sistema Único Provincial de Administración de Personal, más conocido como SiAPe, fue adoptado por Decreto n.º 1.643/07. El sistema había sido desarrollado por la Dirección General de Administración del Ministerio de Economía de la provincia, el cual fue adaptado y escalado a nivel provincial. El decreto fue propiciado por la entonces Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa de la Secretaría General, a cargo de la Dirección Provincial de Personal. El área pasó luego a una Secretaría de Persona y Política de Recursos Humanos en la gestión de Scioli¹³, Subsecretaría de Capital Humano en la gestión de Vidal y, actualmente, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público.

El decreto de implementación, que lleva la firma de todos los ministros de la gestión del entonces gobernador Felipe Solá, es profuso en cuanto a las consideraciones para su aprobación. Así, señala que la modernización del Estado es un marco para la innovación del funcionamiento de la estructura estatal en sintonía con las necesidades reales y que las nuevas tecnologías se han convertido en uno de los pilares básicos de la gestión organizacional. Pero además afirma:

¹⁰ Este convenio luego fue aprobado por el Decreto n.º 1599/16. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0v-7geCzx.pdf>

¹¹ Resolución n.º 81/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAmED2so.html>; Resolución n.º 82/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Byz5jnH4.html> y Resolución n.º 83/16 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BE3pZncQ.html>, todas ellas del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

¹² Como señaló el Ejecutivo en su mensaje al proyecto de Presupuesto de 2018, finalmente sancionado como Ley n.º 14.982, se fijó como uno de los objetivos genera una Red Única Provincial de datos (RUPCD) para conectar a todos los organismos provinciales en una red estable y segura que permita migrar hacia un Estado digital y transparente para «... la implementación de políticas transversales destinadas a la transformación digital de la Administración Pública Provincial con el objetivo de poner al servicio de los vecinos un Estado transparente, moderno y ágil».

¹³ Decreto n.º 658/12. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAmzL8Uo.html>

... los sistemas de soporte para la gestión de los recursos humanos existentes en el ámbito de la Administración Pública Provincial, tanto en lo tecnológico como en lo funcional, son rudimentarios en su gran mayoría y de muy baja efectividad, fuere tanto del punto de vista del responsable de la gestión de gobierno, como del empleado; [...]. Que en sus comienzos, la incorporación de tecnología para el procesamiento de datos fue utilizada para mantener los procedimientos manuales de forma automatizada, sin cambios que aprovecharan ese soporte que, aun siendo precario, no impedía rediseñar procesos con mejoras importantes y ello sin pretender mirarlo desde la óptica actual en que las nuevas tecnologías se han convertido en uno de los pilares básicos de la gestión organizacional y que su aplicación a la gestión de personal está transformando y agilizando rápidamente el control de este ámbito administrativo, habilitando un gran cambio cultural y organizativo a nivel global.

Como han señalado García y Quintans (2019):

... SiAPe tiene el objetivo de gestionar y mejorar las políticas de personal, teniendo especial consideración por las prácticas vigentes, las particularidades de cada organismo, sus experiencias y conocimientos para planificar su incorporación en la solución informática integral. La implementación del sistema pretende repensar las formas de trabajo, simplificándolas y, por lo tanto, facilitándolas: pasando del trabajo por áreas y sectores a trabajar en procesos integrados que se caracterizan por compartir información. (García y Quintans, 2019, p. 137)

Desarrollado bajo plataforma Oracle, el SiAPe nació para cubrir necesidades de información y gestión de diferentes niveles funcionales (operativos, mandos medios y alta gerencia), y por ello fue dividido en aplicativos diversos, desde MiLegajo; eRreH (autorizaciones a solicitudes); Gestión Digital (Visión Gerencial de la información); Incentivos Digital (incluye viáticos y haberes), entre otros¹⁴.

Hoy, como portal del empleado, el sistema ha agregado más funcionalidades y módulos, desde el autorregistro para el alta, solicitudes de exámenes médicos, hasta licencias por violencia de género¹⁵.

3.3 GDEBA

Con la reglamentación de la Ley de Modernización, a través del Decreto n.º 1018/16¹⁶, se da inicio al Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA), que actúa como un

¹⁴ <http://www.siape.gba.gov.ar/manualespdf/manualesportadanueva/MANUAL%20INTRODUCTORIO%20-%20GENERALIDADES%20DE%20USO.pdf>

¹⁵ https://www.gba.gov.ar/empleopublico/dddpp/manuales_instructivos

¹⁶ <https://normas.gba.gov.ar/documentos/VJLMZImx.pdf>

módulo integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

El sistema tiene su antecesor en el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desarrollado por la empresa EVERIS. Consta de diferentes módulos de formación, de acuerdo a las instancias de intervención: Escritorio Único, Comunicaciones Oficiales, Expediente Electrónico y Generador Electrónico de Documentos Oficiales, núcleo de todo el sistema.

En cuanto a la motivación del acto de aprobación del sistema, se indica:

Que este Gobierno se propone llevar adelante un proceso de modernización del sector público provincial, con el objetivo de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel mundial. Tal proceso tiene por finalidad dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos, haciéndolos partícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

Con el Decreto n.º 144/17¹⁷, se establece la obligatoriedad del uso del módulo «Generador de Documentos Electrónicos Oficiales (GEDO)» del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA), como medio de creación de los proyectos de decreto; queda establecido que se lo hace «a fin de afianzar el proceso de cambio en materia de modernización administrativa y al encontrarse disponible en la provincia de Buenos Aires la infraestructura tecnológica necesaria». Después, por Resolución conjunta n.º 11/17 del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y n.º 39/17 de la Secretaría Legal y Técnica¹⁸, se fijó que, desde marzo de 2017, fuera obligatorio el uso de dos (2) módulos de GDEBA: 1) «COMUNICACIONES OFICIALES (CC. OO.)», como medio de creación, comunicación y archivo de notas y memorandos; y 2) «GENERADOR DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS OFICIALES (GEDO)», como medio de creación, registro y archivo de documentos.

Poco después, los mismos organismos firman una resolución conjunta¹⁹ por la que se amplía la obligatoriedad para los actos administrativos y su correspondiente firma digital a través del módulo «GENERADOR ELECTRÓNICO DE DOCUMENTOS OFICIALES (GEDO)» para Ministerios, sus organismos dependientes, Secretarías de Estado, Subsecretarías, y la Dirección General de Cultura y Educación; del módulo «COMUNICACIONES OFICIALES (CC. OO.)», y «GENERADOR ELECTRÓNICOS DE DOCUMENTOS OFICIALES (GEDO)» para Asesoría General de Gobierno, Contaduría General de la Provincia, y Tesorería General de la Provincia; del módulo «EXPEDIENTE ELECTRÓNICO (EE)» para doce organismos y seis procedimientos. Se menciona la posibilidad de recurrir a la Mesa de Ayuda (art. 11).

¹⁷ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xkqAlURV.pdf>

¹⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BjbozRHw.pdf>

¹⁹ RESFC-2017-1-E-GDEBA-MJGM. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VmRzDWSl.html>

Sucesivas resoluciones irán ampliando los organismos y las tratas o trámites involucrados²⁰ para llegar a enero de 2018 con la Resolución conjunta RESFC-2017-9-E-GDEBA-MJGM, por la cual los dos organismos firmantes cierran toda carátula en papel. Si bien continuaron dictándose actos administrativos hasta noviembre del 2019, el proceso fue interrumpido, y se ampliaron organismos y trámites²¹.

La administración general de GDEBA y su ejecución están hoy a cargo de la Dirección Provincial de Mejora Administrativa, perteneciente a la Subsecretaría de Gobierno Digital del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. Como se indicó más arriba, se inició con la gestión de Vidal en la órbita de la Subsecretaría de Modernización del Estado, entonces en la Dependencia del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, y pasó poco después y durante la misma gestión a la esfera del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

3.4. SIGAF

Como hemos mencionado más arriba, también el sistema deriva de la cesión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como recuerdan Gulayin y Melo (2021):

... el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), comenzó a funcionar en la ciudad en el año 2005, basándose en la Ley N° 70, Decreto reglamentario N° 1000/GCBA/99, Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (1999). (Gulayin y Melo, 2021, p. 10)

Pero la provincia de Buenos Aires, como muchos organismos públicos, ya contaba con distintos sistemas presupuestarios en el marco de las políticas de registración y seguimiento del gasto público que los organismos internacionales impulsaron (y financiaron) desde los años ochenta del siglo pasado en el contexto de las políticas de reforma del Estado. En efecto, el SIGAF vendría a reemplazar al Sistema de Administración Financiera que ya existía en la provincia, desarrollado en tecnología Web/J2EE, y al Sistema de Pagos de la Contaduría General de la Provincia (Fiscante, 2018)²².

En el año 2017, se comenzó con la gestión de adaptación del SIGAF Web a los procesos presupuestarios de la provincia de Buenos Aires, procesos tanto a cargo de la Contaduría General de la Provincia como de la Tesorería General de la Provincia. Finalmente, fue por Resolución 565/18

²⁰ RESFC-2017-2-E-GDEBA-MJGM incorpora a Fiscalía de Estado e incluye 42 procedimientos que deberán iniciarse y tramitar a través del módulo “EXPEDIENTE ELECTRÓNICO” (EE); RESFC-2017-3-E-GDEBA-MJGM para la Dirección Provincial de Personas Jurídica; RESFC-2015-5-E-GDEBA-MJMG para siete nuevos organismos

²¹ <https://gdeba.gba.gob.ar/pagina/15>

²² La implementación del SIGAF también obturó otras posibilidades que, en esta temática, venían llevándose a nivel municipal, obligatorios para la autoridad provincial, como el RAFAM. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bey1C7B.html>

del Contador General²³ que, a partir del 1° de enero de 2019, el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera para la Provincia de Buenos Aires (SIGAF - PBA) dispuso que sea el sistema habilitado, de uso obligatorio, para la gestión presupuestaria, contable y financiera de todos los órganos de la Administración pública provincial central y descentralizada. Más allá de la referencia a la suscripción de los convenios marco y específicos con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la única referencia a la motivación está dada por el siguiente párrafo:

Que los mencionados sistemas informáticos de gestión presupuestaria, contable y financiera [SIGAF y PBAC] resultan ser herramientas eficientes para la gestión de recursos, gastos y de administración, necesarios para la transparencia y difusión de los diversos procesos, enfocados al logro de una administración orientada a los resultados y al control ciudadano de la gestión pública.

Su implementación no fue sencilla, pero logró implementarse en casi todas las jurisdicciones presupuestarias de la provincia, incluidos el Poder Judicial, todos los Ministerios, organismos de asesoramiento y control, y descentralizados. Como informa Melo (2020), un convenio de asistencia técnica con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata permitió asistir a los usuarios en la utilización del SIGAF.

El sistema hoy comprende los siguientes módulos: Formulación Presupuestaria; Presupuesto; Gastos; Tesorería; Contabilidad General; Fondos a Rendir; Obras Públicas; Seguimiento de Stock; Auditoría; Formulación Plurianual; Crédito Público; Autogestión de Proveedores; Bienes Patrimoniales, y Compras y Contrataciones Personales, aunque la implementación también fue paulatina²⁴.

Según la Tesorería General de la Provincia, el SIGAF-PBA:

... es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería para los distintos organismos que conforman la Administración pública de la provincia de Buenos Aires (que) cumple con los requerimientos de la Ley de Administración Financiera N° 13.767 y con los lineamientos establecidos por los Órganos Rectores de los distintos subsistemas Presupuestario, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Compras y Contrataciones. [...] permitirá modernizar y brindar herramientas que permitan realizar el seguimiento de las distintas gestiones por parte de los Órganos Rectores, de modo tal que las jurisdicciones puedan utilizar el sistema para el registro de movimientos e información en tiempo real, en forma coordinada y transparente. (Treasurería General de la Provincia, 2018)

²³ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xDyjL3FK.pdf>

²⁴ Resolución n.º 2/18 y modif.: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0nvEOPCM.html>. Resolución n.º 592/18: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/x6ORyzUY.pdf>. Resolución 595/18: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0nvEOPCM.html>. Resolución n.º 275/19: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0X8GzDSa.html>. Resolución n.º 276/19: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BeW6wbFj.pdf>. Todas ellas, de la Contaduría General.

En efecto, entre los objetivos del SIGAF, se encuentran:

... la gestión, el registro y el control de la ejecución del presupuesto de la provincia y brindar una mayor transparencia a la contratación de los bienes y servicios, al pago de las obligaciones del Estado y al registro de la contabilidad mediante la modernización de la gestión administrativa y financiera. (Melo, 2020, p. 3)

3.5. PBAC

Al inicio de la gestión de Vidal, se reglamenta la Ley de Compras con el Decreto 1.300/16. El decreto no define ni regula el sistema de compras electrónico, sino que solo autoriza a la autoridad de aplicación a dictar la normativa relativa al uso de medios electrónicos (art. 4.º) y fijar un cronograma para su implementación²⁵. Resultó innovador que la autoridad de aplicación del sistema fuera localizada en la Contaduría General de la Provincia, órgano constitucionalmente con funciones de control.

Por la Resolución n.º 34/17 del Contador General, del 27 de enero del 2017, se aprobó el «Cronograma de Incorporación de Procesos y Modalidades de Contratación», a raíz del cual se fija una gran cantidad de procedimientos obligatorios por el sistema para inicios del 2018²⁶.

El sistema, finalmente, se habilitó; se resolvió su obligatoriedad para los organismos alcanzados²⁷ por una Resolución del 3 de abril suscrita conjuntamente por el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y la Contaduría General (n.º 20/17 y n.º 92/17, respectivamente). Allí se determinó que el portal <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/> fuera el canal de acceso público y gratuito a partir del cual la provincia difundiría sus llamados y efectuaría los procesos de contrataciones de bienes, servicios y obras, regulados por la Ley n.º 13.981.

²⁵ La única excepción está dada por la adopción y validez otorgada al domicilio electrónico, elemento insoslayable para el funcionamiento del sistema de compra electrónica. La Resolución n.º 22/16 del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública y las Resoluciones n.º 236/16 y n.º 713/16 del Contador General complementaron el sistema creando la vinculación a través de un sistema web de notificaciones con envío al correo electrónico que haría las veces de domicilio. El correo estaría dado por el CUIT del proveedor, seguido de la extensión @proveedoresba.cgp.gba.gov.ar.

²⁶ Los plazos eran: licitación pública, bajo la modalidad de convenio marco, a partir del día 15 de marzo del año 2017; orden de compra abierta, a partir del día 4 de septiembre del año 2017; y licitación pública, licitación privada de tipo nacionales y de etapa única, y contratación directa, a partir del día 1 de enero del año 2018. Sin embargo, luego sería modificado por la RS-2017-463-E-GDEBA-CGP, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BO8bbDck.html>, que incluiría las contrataciones directas del inciso 1) apartado a) y del inciso 2) apartados b), c), d), g), h) e i), todas ellas del artículo 18 del Anexo I del Decreto n.º 1.300/16 para el 1 de enero del año 2018.

²⁷ Esto es, todos los poderes, órganos, entes, entidades y fondos fiduciarios previstos en el artículo 8 inciso a), (administración central y entidades descentralizadas) e inciso c) (fondos fiduciarios existentes y a crearse con posteridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Provincial) y artículo 11 de la Ley N° 13767 (Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial).

El Sistema de Compras Electrónicas comprende: el proceso de contratación desde la solicitud de adquisición del bien o servicio por las jurisdicciones o entidades, aprobación del pliego de condiciones particulares y publicación del llamado, invitaciones y publicaciones; consultas al pliego de condiciones particulares, presentación y recepción de ofertas; recepción de garantías de ofertas; acto de apertura de ofertas, preadjudicación: impugnación de la preadjudicación y recepción de su garantía; adjudicación; perfeccionamiento del contrato/emisión de orden de compra hasta la recepción de garantía de cumplimiento de contrato inclusive²⁸.

Según informa la Contaduría, es una herramienta de apoyo en la gestión de compras y contrataciones, que permite la participación de los compradores, proveedores y la comunidad. Tiene como beneficios la transparencia y difusión de los procesos de compras y contrataciones; la eficiencia y eficacia a través de novedosos mecanismos de selección, adquisición y contratación; genera información actualizada y reducción de los tiempos administrativos, y permite acceso público y gratuito a través de internet (Contaduría General de la Provincia, 2022).

A partir de las entrevistas que recopiló Fiscante (2018) a funcionarios del proceso de implementación, detectamos la existencia de resistencias en la aplicación, no solo por la novedad del sistema en sí, sino también de modalidades nuevas de contratación, como la de los convenios marco. Sin embargo, los beneficios económicos de los resultados de las nuevas modalidades de contratación, amén de la obligatoriedad de su utilización, tuvieron peso específico a la hora de su creciente utilización.

Conclusiones y discusión

Como hemos señalado, los diversos sistemas tienen un florecimiento en la gestión 2015-2019. Sin embargo, no puede decirse que solo sean de esa gestión: por un lado, el SiAPe «nació» a finales de la gestión de Solá, se desarrolló en la de Scioli y continuó su ejecución y mejora en las dos siguientes; por su parte, el SIGAF vino a reemplazar otro sistema preexistente pero absorbió otros módulos, como los de Bienes y Servicios y de Registro de Proveedores.

Tanto GDEBA como PBAC son traídos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A pesar de tratarse de un caso de mimetismo institucional, tampoco fue un puro «enlatado»: tuvieron que realizarse ajustes que les sirvieron de adaptación a los mecanismos de control y complejidades de la provincia.

Por otro lado y a pesar de los cambios de gestiones, los sistemas se consolidaron y no fueron deslegitimados por la entrante gestión.

Sin estas tecnologías de apoyo, la prestación de los servicios provinciales durante el ASPO y DiSPO, producto de la pandemia de COVID-19, se habría resentido fuertemente.

²⁸ Sin embargo, el sistema pudo convivir con el anterior Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de la Provincia de Buenos Aires (SIBySPBA) y con el Sistema de Proveedores (Fiscante, 2018).

Como también señalamos más arriba, el estudio de la implementación de estos sistemas debe dar cuenta del por qué los funcionarios adoptan políticas de exploración e innovación o políticas de mimetismo institucional si hay resistencia al cambio y a cómo este se gestiona, dificultades de infraestructura o capacitación para la implantación, así como problemas de adaptación e interoperabilidad. Quedará para futuros trabajos ir desarrollando estos puntos con la necesaria profundidad.

Referencias

- Araya Dujisin, R. (2004). Introducción: Gobierno electrónico en América Latina, en R. Araya Dujisin y M. A. Porrúa Vigón (eds.). *América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. Santiago de Chile: Ed. FLACSO Chile-OEA.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. (2022). Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/ComprasElectronicas.aspx>
- Fiscante, L. (2018). *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la provincia de Buenos Aires, período 1999-2017* [tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas]. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>
- Fiscante, L. M., & Piana, R. S. (2018). Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios Sociales del Estado*, 4(7), 214-243. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://doi.org/10.35305/ese.v4i7.141>
- García, M. E. y Quintans, N. (2019). El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial. En L. Pagani, M. A. Payo y B. Galinelli (comp.). *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 125-148). Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://tinyurl.com/5n72bz23>
- Gil García, M. y Piana, R. S. (2019). Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas. *Historia Regional*, (40), 1-17. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/288>
- Gorrochategui, N. (2015). Innovación: gobernanza reflexiva y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina. *TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad*, 7(13), 35-46. Recuperado el 23 de mayo de 2022 a partir de: <https://revistas.itm.edu.co/index.php/trilogia/article/view/424>

- Gulayin, D. y Melo, J. (2021). Nueva Gestión Pública: Hacia un análisis del modelo de la Pcia. de Bs. As. 17.º *Simposio Regional de Investigación Contable* organizado por el Instituto de Investigaciones y Estudios Contables, Universidad Nacional de La Plata.
- Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 1(2), 71-116. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/35>
- Melo, J. (2020). La implementación del SIGAF en la Provincia de Buenos Aires. Análisis del caso de la CIC [trabajo final de especialización en Gestión Pública, Universidad Nacional de La Plata]. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/135008>
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP. Recuperado de: <https://tinyurl.com/mvu6zu6h>
- Oyhanarte, M. y Niilus, P. (2017). Gobierno abierto, Estado abierto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 1(2), 11-43. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/33>
- Páez Arenas, A. y Bisurgi, F. (2021). Tecnología y sistemas de gestión en la APN. Un análisis sobre el Sistema Integrado de Información Financiera Internet y el de Gestión Documental Electrónica. *XV Congreso Nacional de Ciencia Política*, Rosario, 10 al 13 de noviembre de 2021.
- Perrow, Ch. (1970). *Organizational Analysis: a sociological perspective*. Belmont: Wadsworth.
- Piana, R. S. (2007). *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas*. La Plata: EDULP.
- Piana, R. S. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007* [tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, UNLP]. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://doi.org/10.35537/10915/31545>
- Ramió, C. (2019) *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Reilly, K. (2004). Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina. En R. Araya Dujisin y M. A. Porrúa Vigón (eds.). *América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. Santiago de Chile: Ed. FLACSO Chile-OEA.
- Robbins, S. P. y Judge, T. A. (2009). *Comportamiento organizacional*. México: Pearson Educación.
- Suárez, F. y Felcman, I. (2020). Tecnología y organización. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 1(38). Recuperado el 23 de mayo de 2022 de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/216>
- Tesorería General de la Provincia (2018). Página web del portal de Compras PBAC. Recuperado el 18 de mayo de 2022 de: <https://www.tesoreria.gba.gov.ar/sigaf-pba>
- Thompson, J. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Nueva York: Mc Graw Hill.