



Artículo original

Relevamiento de tres sistemas de administración financiera provinciales, análisis de sus innovaciones

Survey of three provincial financial administration systems, analysis of their innovations

Alejandra María Lorena Ramírez^{1*} , Magalí Arriola¹ , Sandra Edith Del Bello¹ , Letizia Mariel Paprocki¹ , Gabriel Parra¹ 

¹ Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Ciencias Económicas. Misiones, Argentina.

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es relevar como se articulan y reglamentan tres sistemas de administración financiera de gobiernos provinciales de Argentina, y analizar las innovaciones que estos presentan de acuerdo a la matriz de comparación de ASAP.

La investigación se enmarca dentro del trabajo de investigación “Análisis del proceso de planificación e implementación del sistema de Administración Financiera Integral en la provincia de Misiones” y los resultados obtenidos pretenden brindar un panorama de las experiencias obtenidas por gobiernos provinciales.

Para cumplir con el objetivo, se analizaron tres provincias de Argentina: Mendoza, San Luis y Buenos Aires, ya que son consideradas las más avanzadas en cuestiones de modernización para obtener información valiosa que permita realizar comparaciones.

Se utilizaron fuentes secundarias, provenientes de revistas científicas, publicaciones de expertos, consultas de páginas oficiales de los gobiernos provinciales, páginas de organismos públicos, entre otras.

En primer lugar, se efectuó una descripción de los sistemas de información en general, y de los sistemas de administración financiera gubernamentales en particular, la situación que da lugar a estas herramientas dentro de las reformas administrativas implementadas por los gobiernos, sus tendencias y actuales demandas.

Luego se abordó, de manera general y en particular los casos de las provincias de Mendoza, San Luis y Buenos Aires, detallando las normas que dan origen a la implementación de los sistemas de administración financiera en tales jurisdicciones, analizando y clasificando las innovaciones que presentan.

Finalmente se presentan algunas comparaciones y conclusiones arribadas en base al relevamiento y estudio efectuado.

Palabras clave: innovación, sistemas de administración financiera, provincias, Argentina

ABSTRACT

The objective of this article is to reveal how three financial administration systems of provincial governments in Argentina are articulated and regulated, and to analyze the innovations that they present according to the ASAP comparison matrix.

The investigation is part of the research work “Analysis of the planning and implementation process of the Integral Financial Administration system in the province of Misiones” and the results obtained are intended to provide an overview of the experiences obtained by provincial governments.

To meet the objective, three provinces of Argentina were analyzed: Mendoza, San Luis and Buenos Aires, since they are considered the most advanced in matters of modernization to obtain valuable information that allows comparisons.

*Correspondencia:

aml-ramirez@hotmail.com

Conflictos de interés: Los autores declaran que no existe conflicto de interés.

Contribución de autores: AMLR: exploración y búsqueda de información: leyes, artículos científicos, documentos y páginas web; análisis de información, escritura y producción del problema, objetivos, metodología, resultados de investigación; armado de cuadros y conclusión. Revisión global del artículo. MA: exploración y búsqueda de información: leyes, artículos científicos, documentos y páginas web. SED: exploración y búsqueda de información: leyes, artículos científicos, documentos y páginas web; análisis de información; armado de cuadros; escritura y producción de los resultados de investigación. LMP: análisis de información, escritura y producción del problema, objetivos, resultados de investigación y conclusión. Revisión global del artículo. GP: exploración y búsqueda de información: leyes, artículos científicos, documentos y páginas web.

Financiamiento: Programa Específico de Fortalecimiento para la Investigación en Ciencias Económicas (PROMCE). Código: 16/E1243-TI

Códigos JEL: H11, H70, H83, O30

Editor responsable: Susana Lugo Rolón

Recibido: 26/05/2023; **Aceptado:** 04/08/2023



Secondary sources were used, from scientific journals, expert publications, consultations of official pages of provincial governments, pages of public organizations, among others.

In the first place, a description of the information systems in general was made, and of the government financial administration systems in particular, the situation that gives rise to these tools within the administrative reforms implemented by the governments, their trends and current demands.

Then, the cases of the provinces of Mendoza, San Luis and Buenos Aires were addressed, in a general way and in particular, detailing the regulations that give rise to the implementation of financial administration systems in such jurisdictions, analyzing and classifying the innovations that they present.

Finally, some comparisons and conclusions arrived at based on the survey and study carried out are presented.

Key words: innovation, financial management systems, provinces, Argentina

INTRODUCCION

Las organizaciones generan gran volumen de datos de diversa índole que necesitan procesarse y analizarse. Los sistemas informáticos permiten procesar y generar reportes, como así también facilitan el acceso a ellos, dando lugar a los sistemas de información (SI). Estos, constituyen hace tiempo el cimiento de las operaciones y procesos de cualquier organización, sobre los cuales se toman decisiones y se formulan las estrategias.

Las organizaciones crean sistemas específicos de búsqueda, recolección, almacenamiento, clasificación y procesamiento de la información relevante, llamados sistemas de información gerencial (SIG). Estos constituyen una combinación de sistemas de computación, procedimientos y personas, con un sistema de archivos integrados e interconectados, cuyos componentes son los datos, su sistema de procesamiento y los canales de comunicación.

Los SIG pueden tener una estructura centralizada, jerarquizada, distribuida o descentralizada, presentando cada una de ellas sus ventajas y/o desventajas en cuanto a rapidez, simplicidad, seguridad, costo, eficiencia, etc. (Ramírez, 2021).

En las últimas décadas se han producido profundos cambios a raíz de avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, como ser la conectividad, la comprensión del espacio y del tiempo, la inmediatez, portabilidad y virtualidad, con el consiguiente impacto en el mundo del trabajo y las relaciones con usuarios y/o clientes.

Los SI han ido evolucionando y acompañando el crecimiento de las organizaciones, como así también de los países. Contar con adecuados sistemas de información confiables y que brinden la posibilidad de trabajar de manera remota es una cuestión muy valorada, sobre todo luego de la situación que atravesó la sociedad en general y las organizaciones en particular con la reciente pandemia de COVID-19.

En las organizaciones públicas, especialmente en

los estados nacionales y/o provinciales estos SIG son denominados generalmente como Sistemas de Administración Financiera o similar.

En cuanto a conceptos de administración pública, uno de ellos se refiere a la administración financiera como la dinámica de captación de recursos y su aplicación a la concreción de objetivos y metas del sector público, utilizando, regulando o interviniendo para ese cometido un conjunto de normas, políticas, sistemas y procesos (Makón & Vega, 2022). Otro concepto la considera como el conjunto de subsistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado (Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Para el desarrollo de tal actividad, los estados se apoyan en sistemas de información para procesar, almacenar y exponer información sobre las finanzas públicas, actualmente denominados sistemas integrados de administración financiera (Máttar, 2014), los que aportan rapidez, seguridad y trazabilidad entre otras cuestiones, y también han evolucionado conforme lo hizo la tecnología disponible.

Específicamente, los sistemas de administración financiera fueron durante la década del 90, epicentro de numerosas reformas y modernización de las administraciones públicas latinoamericanas en general y en Argentina en particular. Dichos procesos eran promovidos y financiados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Diversos autores, realizan una investigación exhaustiva de los orígenes de los sistemas de información integrales en los diversos países del mundo y específicamente en América Latina, coincidiendo que en la mayoría de los países las leyes aprobatorias se dan en las décadas de 1990 y 2000 (Schweinheim, 2017) (ASAP, 2018).

En ese marco, Argentina, sancionó en el año 1992 la Ley 24.156 que estableció y reguló la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional, aplicando un modelo sistémico que integra varios sistemas interrelacionados, órganos, normas y procedimientos administrativos. Dichos sistemas son: presupuestario, de crédito público, tesorería, contabilidad gubernamental, control interno y control externo (Las Heras J. M., 2008).

En la actualidad, el referido sistema de administración financiera, se encuentra en funcionamiento y, si bien ha constituido en su momento una gran innovación al generar un sistema integrado de cuentas que permitió vincular la información de la ejecución presupuestaria y de la contabilidad pública brindando un mayor grado de información útil y actual puesto que dio lugar al nacimiento del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) sobre la base del criterio de lo devengado como momento principal de la registración, ha debido constantemente afrontar nuevos desafíos.

Es así, que el proceso de globalización, sumado a la expansión de las TICs, produce un nuevo escenario que replantea el rol de los Estados en sus diferentes niveles obligándolos a adaptarse y modernizarse para transformar esta nueva realidad en una oportunidad de desarrollo. Estos cambios sacuden e interpelan a los gobiernos a organizar y arbitrar medidas que permitan la inserción de los ciudadanos en varias áreas; a revisar y actualizar leyes y regulaciones; a financiar la investigación y la formación de recursos técnicos; a la difusión e impulso del uso de las TICs y la implementación de herramientas de gestión como los Sistemas de Administración y Gobierno Electrónico, como ejemplos de algunas acciones a implementar en el ámbito público para mejorar los procedimientos internos de las organizaciones (Castillo, 2018).

Dentro de los Estados Provinciales, los sistemas de administración financiera gubernamentales no escapan a esta realidad, intentando adaptarse en mayor o menor medida a las nuevas demandas que se realizan al sector público.

Si bien, los sistemas de administración financiera provinciales, definidos de manera autónoma por cada provincia, ha buscado de manera constante evolucionar, incorporando modificaciones y mejoras, no todos ellos han variado sustancialmente sus sistemas de información.

Algunos han permanecido estáticos y solo recientemente han avanzado en la incorporación de respuestas a los nuevos requerimientos planteados al sector público.

Por otra parte, no se cuenta con estudios comparados de relevamiento de cómo se articulan y reglamentan los sistemas de administración financiera de gobiernos provinciales de la Argentina. Tal como se ha señalado precedentemente, cada provincia, de acuerdo al sistema de gobierno federal, ha definido de manera autónoma su propio SIAF, por lo que cada uno de ellos presenta sus propias y particulares características no conociéndose que innovaciones se han incorporado a cada uno de ellos.

Es así que se plantea como pregunta de investigación, la siguiente: ¿Qué tipo de innovaciones han incorporado los sistemas de administración financiera provinciales para hacer frente al nuevo escenario planteado al sector público en la actualidad?

Por ello, el objetivo del presente artículo es relevar como se articulan y reglamentan tres sistemas de administración financiera de gobiernos provinciales de Argentina (los que presentan mayores avances en materia de modernización), y analizar las innovaciones que estos presentan, de acuerdo a la matriz de comparación de ASAP.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se realizó un estudio de tipo no estructurado y exploratorio de fuentes secundarias. El enfoque cualitativo de razonamiento inductivo.

Es decir, que la información recabada fue obtenida, en

primer lugar, del relevamiento de documentación obrante en revistas científicas, páginas oficiales de organismos públicos y asociaciones académicas-profesionales, bibliografía especializada existente y disponible en internet. En segundo lugar, a partir de redes de profesionales que compartieron estudios recientes relacionados con la investigación, o documentos normativos que no se encontraban accesibles o no disponibles en internet para el público en general.

El estudio efectuado se basa en el análisis objetivo de las normativas indicadas en cada caso, no efectuando apreciaciones valorativas sobre el funcionamiento real del sistema en las distintas jurisdicciones.

En cuanto al desarrollo del trabajo, para la recopilación de información de las diversas experiencias provinciales, se partió de la matriz de comparación propuesta por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), en las cinco dimensiones detalladas precedentemente.

Para el análisis de las innovaciones, se basó en la clasificación presentada por Makón y Vega, quienes las segmentan en metodológicas y normativas y a su vez desde el plano intrasistémico y extrasistémico.

RESULTADOS

Para el relevamiento de la articulación y reglamentación de los sistemas de administración financiera de gobiernos provinciales de Argentina, se han seleccionado a las tres provincias que presentan mayores avances en términos de modernización, siendo las elegidas, la Provincia de Mendoza, la de San Luis y Buenos Aires.

En primer lugar, se muestra un panorama general de las provincias argentinas de acuerdo a los estudios efectuados por Makón y Vega, y seguidamente se presentan los casos de estudio seleccionados (Mendoza, San Luis y Buenos Aires) con un enfoque general y luego específico, analizando las innovaciones y clasificándolas de acuerdo a la matriz de comparación de ASAP, que se explicarán en párrafos posteriores.

Los sistemas provinciales de administración financiera pública en Argentina muestran en general una estrecha relación con el modelo metodológico normativo instaurado a nivel nacional a partir de la ley 24156. Esto se debe a las políticas de promoción a las provincias y municipios una vez logrado estabilizar el sistema.

La mayoría de las provincias cuentan con leyes y reglamentaciones únicas e integrales para todo el sistema, apoyados en la TGS y en el enfoque por procesos, el principio de centralización normativa y descentralización operativa y abarcando a todos los sistemas constitutivos. En cuanto a los sistemas complementarios (por ejemplo, sistemas de recursos humanos, compras y contrataciones, patrimonio o bienes fiscales, entre otros), existen diferencias en cuanto a su identificación y definición. También se advierten los pendientes en cuanto a normativas que regulen las

vinculaciones extrasistémicas con la dinámica provincial de planificación del desarrollo y el funcionamiento de sistemas complementarios.

Desde el punto de vista de las normativas referidas al modelo de gestión orientado a resultados tampoco son receptadas en el ámbito provincial vinculados a la administración financiera pública, aunque se advierten algunas directivas al respecto, tema que no se ahondará en el presente estudio.

En la provincia de Mendoza, la administración y control del sector público provincial se rige por la ley 8.706 del 2014.

La administración provincial comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que hacen posible la coordinación de recursos humanos, financieros y bienes económicos aplicados al cumplimiento de los objetivos del Estado. Está organizada en base a tres grandes sistemas denominados: administración financiera, administración de bienes y servicios, recursos humanos y función pública e inversión pública y administración de información. Cada uno de ellos internamente, cuenta con sistemas, los cuales a su vez estarán a cargo de unidades rectoras centrales que dependen de un órgano coordinador.

El órgano coordinador responsable de la supervisión, mantenimiento y administración de los sistemas de la administración provincial es el Ministerio de Hacienda y Finanzas, de quien dependen todas las unidades rectoras de los sistemas.

El sistema de administración financiera está compuesto por cinco subsistemas: presupuesto, tesorería y gestión financiera, ingresos públicos, contabilidad y crédito público.

El sistema de administración de bienes y servicios, recursos humanos y función pública e inversión pública; está compuesto por cuatro subsistemas: administración de bienes y servicios, contrataciones, recursos humanos y función pública, e inversión pública.

El sistema de administración de información, está compuesto por el subsistema de administración de recursos informáticos.

El marco normativo de la administración y control del sector público de la provincia de Mendoza presenta una regulación única e integral que comprende además a otros sistemas referidos a la organización de la administración provincial (sistema de administración de bienes y servicios, recursos humanos y función pública e inversión pública y sistema de administración de información). Establece las normas técnicas comunes, organización y competencias de cada subsistema, y sus diversos órganos rectores, como así también las relaciones jerárquicas y funcionales entre todos los sistemas.

Por otra parte, y respecto a normativa específica referida a sistemas informáticos de administración financiera pública

se mencionan las siguientes normas:

La ley 6.958 del 2001, que establece la implementación del sistema de información contable (SI.D.I.CO.) con la finalidad de propiciar una mejora en los sistemas de seguimiento y control presupuestario de la administración pública. Instituye que los organismos de la administración pública provincial serán responsables de la registración contable de todas las operaciones con incidencia presupuestaria, financiera y patrimonial, en el mencionado sistema de la Contaduría General de la Provincia, de acuerdo a los procedimientos establecidos por ésta. Las registraciones de todos los movimientos presupuestarios, financieros y patrimoniales en un sistema contable integral permitirán obtener información homogénea, facilitar su seguimiento y optimizar recursos.

Por otro lado, el decreto 1.000 del año 2015, reglamentario de la ley 8.706, define al SI.D.I.CO. como el único sistema de registración e información contable, siendo su administración facultad exclusiva de la Contaduría General como Unidad Rectora Central del Sistema de Contabilidad. En este marco, podrá dictar disposiciones acerca de los procedimientos, requisitos, documentación y todo aquello que sea necesario para determinar el marco de legalidad referido al proceso del gasto y de recursos en cuanto a su registración, rendición y control. Además, establecerá por disposición interna el procedimiento para que las jurisdicciones y unidades organizativas de la Administración Provincial que no utilizan SI.D.I.CO., suministren en SI.D.I.CO. WEB, la información necesaria para la consolidación.

En la provincia de San Luis, la ley de contabilidad, administración y control público de la provincia VIII-256-2004 regula el régimen de los sistemas relativos a la obtención y administración de los recursos y su aplicación para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado provincial, como así también las pautas para el diseño del sistema de control y del régimen del sistema de responsabilidad administrativa.

Cabe señalar que el objeto de la ley es la aplicación y desarrollo de un modelo administrativo basado en pautas a tenerse presentes para su reglamentación e implementación. Estas pautas tienen que ver con la aplicación integral de principios generales para la gestión de los recursos públicos y con la sistematización de la gestión integral de ellos; con la implementación del sistema de control; con la instrumentación de planes y políticas públicas; con la inclusión en el régimen de responsabilidad administrativa de la evaluación de los resultados de la gestión de los recursos y del cumplimiento de objetivos; y con la implementación de un sistema de contabilidad que integre la información de los sistemas operantes en el sector público provincial, incluyendo procedimientos de información gerencial adecuados a las características de cada organismo.

El sistema administrativo está compuesto por cuatro sistemas: presupuestario, contabilidad, tesorería y crédito público, que están interrelacionados con los restantes

sistemas administrativos (sistema de administración de bienes y el sistema de suministros). A su vez, cada uno de ellos es dirigido por un órgano rector con funciones de dirección, regulación y control, desconcentrado en unidades operativas.

La ley establece para cada subsistema, normas técnicas, organización, competencia y características de cada uno de ellos.

En cuanto a los sistemas de control, abarca a la gestión integral de todos los organismos públicos, el modelo está enfocado en aspectos normativos, operativos y de resultados de cada sistema, proceso y unidad de gestión. Su diseño está integrado a los restantes sistemas y su funcionamiento articulado con el régimen de responsabilidad administrativa. Establece como órganos de aplicación a la Contaduría General de la Provincia, al Tribunal de Cuentas, a los titulares de los órganos rectores de cada sistema y los de sus unidades operadoras, y a los funcionarios administradores de los diferentes tipos de recursos, cada uno dentro del ámbito de su competencia.

En cuanto a los sistemas informáticos la ley se refiere específicamente a esta cuestión dentro de las competencias otorgadas a la Contaduría General de la Provincia, indicando que le corresponde administrar un sistema de información relativo a la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial y a sus resultados en los diferentes sectores de la administración provincial. Por otra parte, el Decreto Reglamentario N° 2863-MC-2004, indica que la CGP le compete definir la funcionalidad de los sistemas informáticos.

San Luis presenta un marco normativo único e integral del modelo administrativo que incluye el sistema de administración y el sistema de control. Establece, además las normas técnicas comunes, organización, características y competencia de cada uno de los subsistemas y sus diversos órganos rectores, como así también las interrelaciones y vinculaciones entre sistemas.

Por último, en la provincia de Buenos Aires, el sistema de administración financiera (SAF) y el sistema de control de la administración general del estado provincial está previsto en la ley 13.767 del año 2007 y sus modificatorias.

La administración financiera comprende el conjunto de subsistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado provincial.

El sistema de administración financiera está compuesto por cuatro subsistemas: presupuestario, crédito público, tesorería y contabilidad, cada uno de ellos tienen un órgano rector. A su vez, la supervisión de todos ellos, es asumida por un órgano coordinador del sistema (Ministro de Economía).

La mencionada ley también incluye el sistema de control que estará a cargo de Fiscalía de Estado, Contaduría

General de Provincia y el Tribunal de Cuentas. El modelo de control adoptado es integral e integrado, abarcando aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión.

Buenos Aires presenta un marco normativo único e integral que comprende el sistema de administración financiera y el sistema de control. Establece asimismo, las normas técnicas comunes y organización de cada uno de los subsistemas y sus diversos órganos rectores.

En cuanto a los sistemas informáticos de administración financiera pública las normas que se refieren específicamente al tema son:

El decreto 3.260 del año 2008, reglamentario de la ley 13.767 que indica que se deberá implementar un sistema informático rector que contenga los subsistemas mencionados en el artículo 5 de la citada ley. En este sentido se resalta el convenio específico celebrado entre el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante Decreto 1599/16, que se le otorga el permiso de uso del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y del Buenos Aires Compra (BAC), que luego mediante las Resoluciones 2018-565-GDEBA-CGP y Resoluciones 2018-592-GDEBA-CGP se logra implementar el sistema de manera obligatoria para la administración pública provincial.

También, la ley 14.815 del año 2016, **la misma tiene una duración anual pero debe ser renovada periódicamente por sucesivas leyes**, declara la emergencia administrativa y tecnológica en el ámbito de la provincia de Buenos Aires con el objeto de paliar las carencias que en estas materias se han incrementado progresivamente en los últimos años y procurar lograr el fortalecimiento y modernización de todos los organismos públicos provinciales, con el fin de agilizar procedimientos administrativos y lograr soluciones eficientes para la ciudadanía. En ese sentido designa como órgano rector de la emergencia tecnológica al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros para aplicar el principio de centralización normativa y descentralización operativa para lograr la eficiencia, eficacia y economicidad en la implementación.

Análisis de las innovaciones según la matriz adoptada por la ASAP

Algunos especialistas han abordado la temática de las innovaciones relacionadas con los sistemas de administración financiera pública desde perspectivas diferentes, como es el caso de Makón y Vega.

Estos autores, citan como las principales fuentes metodológicas que nutren la cosmovisión de la administración financiera pública a la teoría general de sistemas y el enfoque procesos, que permiten su organización, funcionamiento y análisis desde una óptica vertical u horizontal. (Makón y Vega, 2022)

La óptica vertical permite concebir a la administración

financiera como un sistema compuesto por diversos subsistemas contribuyentes. A su vez, los subsistemas son denominados núcleos o constitutivos (presupuesto, contabilidad, crédito público, tesorería e ingresos públicos), y conexos o complementarios (recursos humanos, compras y contrataciones, administración de bienes, entre otros).

Desde la óptica horizontal, el sistema se organiza y funciona bajo los criterios de centralización normativa y descentralización operativa que permite la asignación y distribución de funciones y responsabilidades entre órganos rectores, unidades productivas y de apoyo de cada subsistema; y entre los diversos órganos rectores y el órgano coordinador.

Cada uno de los órganos rectores sienta las bases normativo-metodológicas comunes para el funcionamiento de cada subsistema y controla su aplicación. Por otro lado, la gestión cotidiana en cada institución es llevada a cabo por las unidades productivas de bienes y servicios con ayuda de las unidades administrativas.

El análisis metodológico y conceptual precitado es utilizado como base por la ASAP para el diseño de una matriz de comparación de aspectos específicos de sistemas de administración financiera en países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, y sustentado en mejores prácticas identificadas en diversos trabajos publicados referidos a la temática en estudio.

La matriz de comparación abarcó cinco dimensiones temáticas, con las siguientes características:

1. Recepción normativa: considera la normativa (ley o decreto) que aprueba la regulación de la administración financiera pública incluyendo sus elementos constitutivos, alcance institucional de su aplicación y su reglamentación (Tabla 1 y 2).
2. Organización del sistema: comprende el enfoque de sistemas y procesos (TGS) para receptor la interrelación de los sistemas y el principio de centralización normativa y descentralización operativa; la constitución de un único órgano coordinador del sistema; la creación de órganos rectores específicos por subsistemas y la previsión de sistemas integrados de información financiera gubernamental (apoyados en herramientas informáticas) (Tabla 3).
3. Composición del sistema: inclusión de los subsistemas constitutivos, núcleos o propios indicando el nombre de los distintos órganos rectores (Tabla 4 y 5).
4. Vinculación del sistema con sistemas complementarios, conexos o vinculados: identificando en cada caso los previstos en la normativa (Tabla 6).
5. Articulación con sistemas de planificación del desarrollo y control: comprende tanto la articulación con sistemas nacionales de planificación estratégica para el desarrollo y con los sistemas de control interno

y externo; y la previsión de responsabilidades de los funcionarios públicos (Tabla 7).

Sin embargo, expresan que no debe perder de vista el entorno en el que se desarrollan los sistemas integrados de administración financiera pública y los desafíos que éste propone, a la luz de los temas aún pendientes. Así proponen clasificar las innovaciones en metodológicas y normativas desde dos planos: intrasistémico y extrasistémico

Las innovaciones metodológicas intrasistémicas, tienen que ver con la efectiva integración entre los sistemas constitutivos y con los complementarios; pero además posibilitan la instrumentación del modelo de gestión pública basada en resultados.

Las innovaciones metodológicas extrasistémicas, apuntan a la necesidad de vincular el sistema con la planificación, monitoreo y evaluación de los resultados, y en este sentido la Agenda 2030 de desarrollo sostenible plantea un reto interesante para la administración financiera pública, al igual que la articulación entre prioridades estratégicas y presupuesto, la participación ciudadana en las distintas etapas del gasto, la sostenibilidad financiera a largo plazo. El diseño futuro de estas innovaciones debe cimentarse en una buena gestión de los recursos públicos y en el trabajo colaborativo del Estado con otros entes extragubernamentales, que generen líneas de acción compartidas en temas de participación ciudadana y gobierno electrónico entre otras.

Por otra parte, las innovaciones normativas intrasistémicas se refieren a las fórmulas regulatorias de la AFP, es decir si existe una ley integral para todo el sistema o leyes específicas para cada uno de los subsistemas, previsiones sobre órganos rectores, constitución de sistemas integrados de información financiera y su ámbito de aplicación.

Las innovaciones normativas extrasistémicas, se evidencian en normas o disposiciones que receptor la vinculación de los sistemas constitutivos con los complementarios, la articulación con el planeamiento estratégico para el desarrollo y la incorporación de normas en materia de planificación estratégica y orientación a resultados.

Argentina, con la sanción de la ley 24.156 en el año 1992 estuvo a la vanguardia de las reformas financiera gubernamental de la época, por su diseño conceptual y normativo. Pero, aunque supuso, en aquel entonces, una innovación radical, hoy presenta algunas cuentas pendientes referidas a las innovaciones desde el marco extrasistémico.

Se presentan a continuación, en base a la utilización de la matriz de comparación propuesta, el análisis de las cinco dimensiones temáticas que ésta abarca.

La dimensión 1 - recepción normativa -, comprende los datos de las normas que aprueban los sistemas de

administración financiera como ser el tipo y número, año de aprobación y decretos reglamentarios (tabla 1), como así también su alcance institucional (tabla 2).

La dimensión 2 - organización del sistema - brinda información sobre la utilización de la teoría de los sistemas y procesos; la existencia de un único órgano coordinador del sistema y de órganos rectores específicos por subsistemas; y la previsión de sistemas integrados de información financiera gubernamental (apoyados en herramientas informáticas), la tabla 3 muestra los resultados.

La dimensión 3, referida a la composición del sistema, muestra los sistemas considerados núcleos o constitutivos, señalando los nombres que adquieren en cada caso (tabla 4) y los datos de cada uno de sus órganos rectores (tabla 5).

La dimensión 4 - vinculación del sistema con sistemas complementarios - muestra los otros sistemas conexos o complementarios que se encuentran contemplados en cada caso, identificándolos en la tabla 6.

Tabla 1. Base normativa de la administración financiera pública en algunas provincias de Argentina

Provincia	Normativa		
	Ley	Aprobación	Dec. Reglamentario
Buenos Aires	13.767	2007	3.260/2008
Mendoza	8.706	2014	1.000/2015
San Luis	VIII-0256-2004	2004	2863-MC-2004

Tabla 2. Ámbitos de aplicación comprendidos por la normativa

Provincia	Normativa			
	Adm. Central	Adm. Descentralizada	Empresas y Otros Entes Públicos	Otros
Buenos Aires	X	X	X	X ¹
Mendoza	X	X	X	X ²
San Luis	X	X	X	X ³

¹ se refiere a los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes o fondos del Estado Provincial.

² incluye dentro de la administración provincial al PL, PJ, Fiscalía de Estado y Tribunal de Cuentas. Además, al Departamento General de Irrigación.

³ incluye al Poder Legislativo, Poder Judicial y Tribunal de Cuentas.

Tabla 3. Organización de la administración financiera pública

Provincia	Organización del sistema			
	Teoría Gral. Sistemas	Órgano Co-ord. Central	Órganos Rectores	SIF
Buenos Aires	X	X ¹	X	X ²
Mendoza	X	X ³	X	X ⁴
San Luis	X	X ⁵	X	S/I ⁶

¹ el órgano coordinador es el Ministro de Economía (art. 7)

² el sistema se denomina sistema para la gestión presupuestaria, contable y financiera SIGAF-PBA (Res. 2018-592-GDEBA-CGP)

³ el órgano coordinador es el Ministerio de Hacienda y Finanzas o el organismo que lo reemplace (art. 8)

⁴ el Sistema de Información Contable (S.I.D.I.CO.)

⁵ el PE establecerá el órgano responsable de la coordinación de los sistemas.

⁶ según la ley y su DR está previsto un sistema contable que integre la información de los sistemas. No se pudo obtener información de las páginas web de organismos oficiales respecto de los sistemas informáticos que se encuentren operativos.

Tabla 4. Composición del sistema por provincia (sistemas constitutivos)

Provincia	Composición del sistema				
	Presupuesto	Crédito Público	Tesorería	Contabilidad	Ing. Públicos
Buenos Aires	X	X	X	X	
Mendoza	X	X	X	X	X
San Luis	X	X	X	X	

Tabla 5. Órganos Rectores

Provincia	Órgano Rector				
	Presupuesto	Crédito Público	Tesorería	Contabilidad	Ingresos Públicos
Buenos Aires	Dirección provincial de presupuesto (art. 16)	El Min. Economía lo determina. (art.60)	Tesorería General Provincia (art.68)	Contaduría General Provincia (art.87)	--
Mendoza	Dirección General de Presupuesto (art. 20)	Dirección General Deuda Pública (art 72)	Tesorería General Provincia (art.56)	Contaduría General Provincia (art. 78)	Dirección General Ing. Púb.(art.119)
San Luis	Programa de Presupuesto Público y Control Fciero (art 17)	Quien designe el Poder Ejecutivo (art.79)	Tesorería General Provincia (art. 63)	Contaduría General Provincia (art. 46)	--

Tabla 6. Interrelación con sistemas complementarios

Provincia	Sistemas complementarios				
	Personal	Compras Contrataciones	Adm. Bienes	Inversión	Otros
Buenos Aires		X ¹	X ²		
Mendoza	X ³	X	X	X	X ⁴
San Luis		X	X		

¹ determinado por otra norma, ley 13.981 de compras y contrataciones.

² según art. 91.

³ denominado recursos humanos y función pública.

⁴ denominado sistema de administración de recursos informáticos.

Tabla 7. Articulación de la administración financiera pública. Integración con sistemas de planeamiento y control

Provincia	Planeamiento y Control			
	Planeamiento ¹	Resp. Funcionarios	Control Interno	Control Externo
Buenos Aires	--	X	X	X
Mendoza	--	X	X	X
San Luis	--	X	X	X

¹ se refiere a planeamiento estratégico para el desarrollo de las provincias.

Por último, la dimensión 5 - articulación con sistemas de planificación del desarrollo y control - reflejada en la tabla 7 muestra si los sistemas de administración financiera se encuentran articulados con los sistemas nacionales de planificación estratégica para el desarrollo y con los sistemas de control.

DISCUSIÓN

A partir de la información recopilada de las provincias elegidas, pueden señalarse las siguientes consideraciones generales sobre la base de las dimensiones planteadas:

En la dimensión recepción normativa puede verse que

en las tres provincias analizadas existen leyes con reglamentaciones únicas e integrales, siendo el caso de Mendoza actualizada más reciente.

El ámbito de aplicación en general abarca a todo el sector público provincial, con excepción de la provincia de Buenos Aires cuya ley no menciona a los poderes legislativo, judicial y otros organismos autárquicos como por ej. Tribunal de Cuentas o Fiscalía de Estado. Así también incluyen organismos específicos como el caso del Departamento General de Irrigación en Mendoza y los Fondos Fiduciarios en Buenos Aires.

En cuanto a la organización del sistema, todas las normas receptan la teoría general de sistemas, cuentan con órganos coordinadores de todo el sistema. En los casos de Buenos Aires y Mendoza es el Ministerio de Economía o Hacienda y el caso de San Luis indica que será establecido con posterioridad por el poder ejecutivo. Todos designan en sus normas los órganos rectores de cada subsistema.

Respecto a los sistemas de información Mendoza y Buenos Aires definen mediante normas complementarias el sistema informático utilizado por las Contadurías Generales de las provincias.

Respecto a la dimensión composición del sistema, todas las provincias coinciden en los sistemas núcleos o constitutivos, siendo el caso de Mendoza el que agrega además el sistema de ingresos públicos.

La vinculación de la administración financiera con otros sistemas complementarios, la ley de Mendoza define claramente los sistemas conexos o complementarios indicando los sistemas dentro de los que están previstos cada uno y sus interrelaciones. En Buenos Aires la ley menciona al sistema patrimonial que comprende el de bienes del estado, especificando que se integrará a otros sistemas en lo referido a las registraciones de las operaciones. Por su parte, otra norma diferente determina el sistema de compras y contrataciones. También San Luis hace mención a dos sistemas complementarios, administración de bienes y suministros y su interrelación en los restantes sistemas administrativos.

Por último, en lo que se refiere a la articulación con sistemas de planificación del desarrollo y control, en ningún caso las normas hacen referencia a una vinculación con los sistemas nacionales de planificación estratégica para el desarrollo. Y todos regulan acerca de responsabilidades de los funcionarios públicos y a los sistemas de control, determinando en el caso de San Luis en el diseño del modelo de control tal articulación e integración.

CONCLUSIÓN

El presente trabajo se planteó como objetivo relevar cómo se articulan y reglamentan los sistemas de administración financiera de gobiernos provinciales de Mendoza, San Luis y Buenos Aires, y analizar las innovaciones que estos presentan de acuerdo a la matriz de comparación de ASAP.

Para ello, en primer lugar, se analizó el panorama general de las provincias argentinas. Luego, se desarrollaron los casos de estudio seleccionados con un enfoque general y luego específico. Finalmente, se analizaron las innovaciones que estos sistemas de administración financiera presentan.

Del relevamiento documental efectuado se pudo obtener información de gran importancia, tanto por su actualidad como por su calidad, referida al estado de los sistemas de información financiera nacional y provinciales.

En cuestiones de innovación merece especial atención el caso de Mendoza, que muestra un avance significativo a la luz de los conceptos de innovación metodológica y normativa desde sus dos ópticas intrasistémica y extrasistémica, por cuanto presenta en el diseño de su modelo un macrosistema que incluye además del sistema de administración financiera, a otros sistemas abarcativos de los sistemas complementarios y dándole importancia al sistema de administración de recursos informáticos. Como materia pendiente, se encuentra la vinculación del sistema con la planificación estratégica para el desarrollo sostenible. Por otra parte, y habiendo ampliado la investigación mediante información disponible en páginas oficiales, se advierte un mayor desarrollo en materia de innovaciones vinculadas al sistema de información consolidada que podría ser analizada específicamente dentro de innovaciones metodológicas extrasistémicas o sistemas integrados de información financiera de tercera generación, profundizando en conceptos específicos como los ecosistemas de administración financiera.

Las otras provincias analizadas, aunque no en el nivel alcanzado por Mendoza, también incursionan en innovaciones principalmente normativas.

Por todo lo expuesto, puede verificarse que se ha respondido a la pregunta de investigación planteada referida a qué tipo de innovaciones han incorporado los sistemas de administración financiera provinciales para hacer frente al escenario planteado al sector público en la actualidad, y se ha cumplido el objetivo de relevar como se articulan y reglamentan tres sistemas de administración financiera de gobiernos provinciales de Argentina (los que presentan mayores avances en materia de modernización), analizando las innovaciones que estos presentan, de acuerdo a la matriz de comparación de ASAP.

Por último, es relevante mencionar que se lograron insumos valiosos para posteriores análisis complementarios dentro del trabajo de investigación acreditado "Análisis del proceso de planificación e implementación del sistema de Administración Financiera Integral en la provincia de Misiones", a cuyo objetivo específico responde el presente.

AGRADECIMIENTOS

A todos los miembros del equipo de investigación, por su compromiso demostrado en el desarrollo del trabajo.

A profesionales de otras jurisdicciones por su



predisposición y colaboración en normativa y documentación, e información brindada de manera totalmente desinteresada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAP. (05 de 09 de 2018). Estudio sobre el marco normativo de la administración financiera pública en América Latina. Obtenido de Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). Dirección de Investigación y Asistencia Técnica: https://asap.org.ar/img_publicaciones/01301544_marconormativoadm.fin.pbl.latam.pdf

Castillo, J. A. (04 de 2018). Gobierno electrónico. Análisis y evaluación del caso de un ente desconcentrado municipal. Obtenido de Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Las Heras, J. M. (2008). Ley 24.156 Administración Financiera Gubernamental y Sistemas de Control. Actualizaciones y reglamentaciones. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.

Makón, M. P., & Vega, J. M. (2022). Estudios sobre la administración financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley n° 70 / Horacio Corti ... [et al.] ; dirigido por Fabiana H. Schafrik; Lilia Goday. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de la Magistratura.

Máttar, J. (11 de 2014). Panorama de la Gestión Pública para América Latina y el Caribe. Obtenido de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739_es.pdf

Ramírez, A. M. (16 de 11 de 2021). El cuadro de mando integral como herramienta de gestión integrada al proceso de administración estratégica en organizaciones del sector privado. Su implementación en la gestión de los municipios de la provincia de Misiones. Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Negocios. FCE. UNAM. Posadas, Misiones: RIDUNaM.

Schweinheim, G. (2017). Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros, 2(1). (l. a. Estado Abierto. Revista del Estado, Ed.) Argentina: INAP. Obtenido de INAP: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46/47>

Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. (17 de 12 de 2007). Ley 13767. Recuperado el 14 de 04 de 2023, de Intranet de la Honorable Cámara de Diputados: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/13767.pdf>