

# **La Modernización de la Administración Pública a nivel nacional**

## INDICE

1. Resumen ejecutivo .....	3
2. Introducción .....	4
3. Antecedentes históricos y evolución de la gestión financiera pública .....	4
4. Reconocimientos a la labor de modernización .....	5
5. Análisis presupuestario .....	6
6. Conclusiones .....	9

## 1. Resumen ejecutivo

El año 1994 marca el inicio de una política de modernización de la gestión pública nacional argentina que, con sus marchas y contramarchas, sumado a sus cambios de rumbos e innovaciones, tiene impacto hasta el día de hoy. Más aún, el proceso no está terminado y dispone de un amplio sendero a ser recorrido.

Las demandas ciudadanas y la era digital de la información y la comunicación requiere actores públicos dispuestos a adoptar una filosofía de gobierno moderna y acorde con las nuevas necesidades y problemáticas sociales. La Administración Financiera Pública fue la organización que más cambios adoptó en la temática. En consecuencia, fue reconocida por instituciones de renombre mundial, como es el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo.

Entre los grandes avances, se destaca la implementación del eSidif, una plataforma web que opera como base de datos y base transaccional operaciones de la administración financiera pública. Este sistema, además de las ganancias en eficacia, eficiencia y confiabilidad de la información que almacena y procesa, permite la adopción de una filosofía moderna para la gestión pública: la gestión por resultados. Esta filosofía, en esencia, aboga por lograr efectos en la ciudadanía, asignando los recursos y dando prioridad a las necesidades de mayor importancia estratégica.

Por otro lado, se destaca la importancia presupuestaria del programa de Modernización de la Gestión Pública. Si bien desde 1994 a 2003 la participación respecto a la Administración Pública Nacional tanto en términos de presupuesto como en términos de ejecución fue declinando a lo largo del tiempo. En presupuesto se trasladó de una participación del 0,0508% en 1994 a una de 0,0216% en 2013, mientras que para la ejecución los guarismos fueron de 0,0596% y 0,0218% respectivamente. Caso contrario es el iniciado en 2004, donde la participación se mantuvo parcialmente constante, con cifras del 0,0396% y 0,0356% para 2004 y 2015 en el presupuesto y de 0,0218% y 0,0175% en la ejecución para los mismos años. Esta estabilidad en las participaciones relativas del segundo periodo muestra un compromiso sólido con la política de modernización del Estado. Cabe resaltar las elevadas desviaciones de la ejecución respecto al presupuesto en los últimos años, lo cual muestra un presupuesto subejecutado para el programa de Modernización de la Gestión Pública.

En su conjunto, los resultados del proceso de modernización fueron altamente satisfactorios en la administración financiera pública nacional. Esta experiencia funciona como caso a imitar para otros organismos que, naturalmente, deberán rediseñar sus estructuras para transformarse en instituciones transparentes, capaces de ganar eficiencia mediante el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y con las aptitudes necesarias para crear el valor público que la sociedad demanda.

## **2. Introducción**

Las sociedades modernas están caracterizadas por estar sometidas a cambios constantes en sus escenarios. Estos escenarios se manifiestan en forma de nuevas tecnologías, nuevas prácticas individuales y organizacionales y nuevas formas de comunicación, entre otras. El Sector Público no se encuentra alejado de dicho contexto y debe adaptarse con celeridad para, principalmente, continuar creando valor público para la sociedad. La Administración Financiera-Pública argentina logró poner en marcha un proceso de innovación y de mejora continua en las herramientas y prácticas que le son de relevancia, es decir, adoptó una política de modernización. Este trabajo se propone divulgar dicho proceso y darlo a conocer.

## **3. Antecedentes históricos y evolución de la gestión financiera pública**

El periodo englobado hasta el año 1991 se caracteriza por una administración desmantelada en términos tanto de sistemas, de información como de estrategia. En otras palabras, los sistemas existentes no eran uniformes al mismo tiempo que no lograban procesar la información de la manera adecuada y necesaria para la toma de decisiones ya que los equipos eran antiguos y las transacciones se registraban de manera repetitiva. Desde dicho año comenzó un proceso de reforma cuyo corolario fue la instalación del SIDIF, Sistema Integrado de Información Financiera, herramienta con capacidad para captar y procesar datos cuyo fin fue la producción de información oportuna para la toma de decisiones. En efecto, este sistema permitió ejecutar controles sistemáticos del gasto en la Administración Pública a nivel Nacional, proceso que se consolidó con la aplicación de los presupuestos por programas y los sistemas de seguimientos de metas físicas y de indicadores de gestión alrededor del año 1995.

Para inicios del nuevo siglo, en 2001, comenzó un proceso más sólido en el ámbito de los servicios administrativos financieros, lo cual implicó la mejora hacia un nuevo sistema, más moderno y con nuevas funcionalidades que posteriormente fue bautizado como SLU, SIDIF Local Unificado. Se destaca su funcionalidad ya que permite la registración de transacciones mediante la cual surgen impactos en las cuentas correspondientes de forma instantánea y simultánea, ya sean las mismas presupuestarias, patrimoniales u económicos. Dicho sistema logró propagarse por diversos organismos de la Administración Pública Nacional como reemplazo de los anteriores. Pero esta no fue la última etapa. El avance tecnológico y la capacitación del personal permitió la puesta en ejecución del eSidif<sup>1</sup>, una plataforma web caracterizada por una arquitectura de mayor eficiencia y de mayor facilidad de uso. Entre las mejoras a considerar de este nuevo sistema, que es el que llega a nuestros días, encontramos la interoperabilidad y el sistema gerencial. El primero refiere a la capacidad intercambio de información entre distintos organismos del Estado y, la segunda, significa la manera de presentar la información en forma de reportes con cuadros y gráficos al mismo tiempo que aplica herramientas de proyección, ambas para la toma de decisiones. Cabe destacar, por otra parte, que el eSidif facilita la incorporación de gestión pos resultados, gracias a sus distintas

---

<sup>1</sup> En la actualidad el SLU y el eSidif conviven mientras está en marcha el proceso de cambio de un sistema al otro.

funcionalidades y su alcance. Asimismo, se destaca el inicio del proceso de despapelización a través de la firma digital en el marco del eSidif.

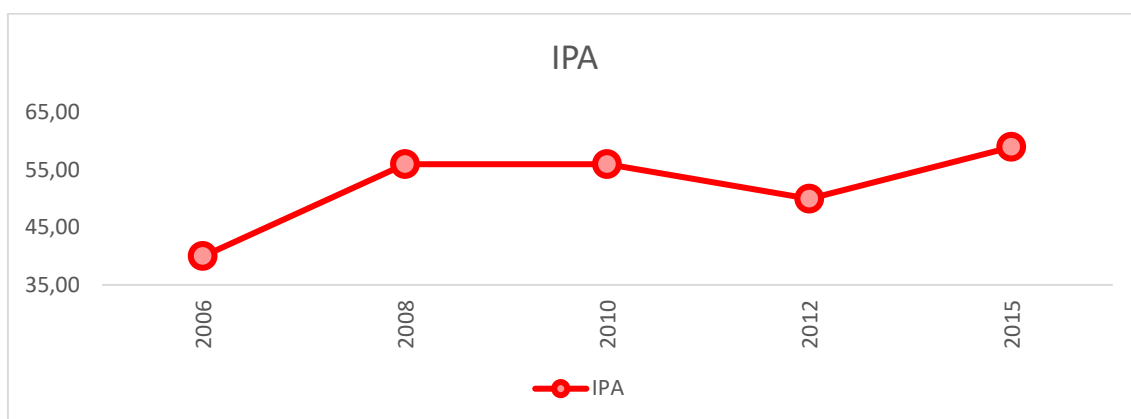
Por otro lado, se destaca la política de Gobierno Abierto orientada a crear una administración pública transparente. Dicha política, a nivel nacional, se materializa en el Sitio del Ciudadano, interfaz web que otorga una amplia información a disponibilidad de los agentes interesados, con distintos niveles de lenguajes, ya sea simple o sofisticado como en cifras o en cuadros o, al mismo tiempo, como gráficos personalizados o estandarizados.

Por último, cabe destacar la filosofía de la administración pública moderna que se adoptó como visión desde 2007: la gestión por resultados. La misma se sustenta en el seguimiento y evaluación de los indicadores de gestión que, en última instancia, reflejan el logro o incumplimiento de las metas propuestas. Ente esto, se dispone de la posibilidad de, principalmente, vincular los presupuestos a los planes estratégicos y distribuir los recursos en base a los resultados prioritarios. Para ello se implementan herramientas como los presupuestos preliminares, el presupuesto plurianual, los presupuestos por programas y la evaluación presupuestaria. En definitiva, el alcance de las metas proyectadas permitirá lograr un impacto en la sociedad y, finalmente, crear el valor público de calidad que la administración pública moderna se propone.

#### 4. Reconocimientos a la labor de modernización

En 2013 la Argentina fue uno de los países que mayor puntaje recibió en un estudio del Banco Mundial denominado “Sistemas de Información de Administración Financiera y Datos de Presupuesto Abierto: ¿Reportan los gobierno a dónde va el dinero? (*Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do governments report on where the money goes?*)”. De 198 países, la Argentina se encontraba en el grupo de los 24 países de alta visibilidad de la información<sup>2</sup>.

Por otra parte, se destaca la evolución del Índice de Presupuesto Abierto elaborada de manera mundial por el International Budget Partnership. La misma pasó de ubicarse en 40 puntos en 2006 para alcanzar los 59 puntos en 2015 como lo muestra el gráfico siguiente.

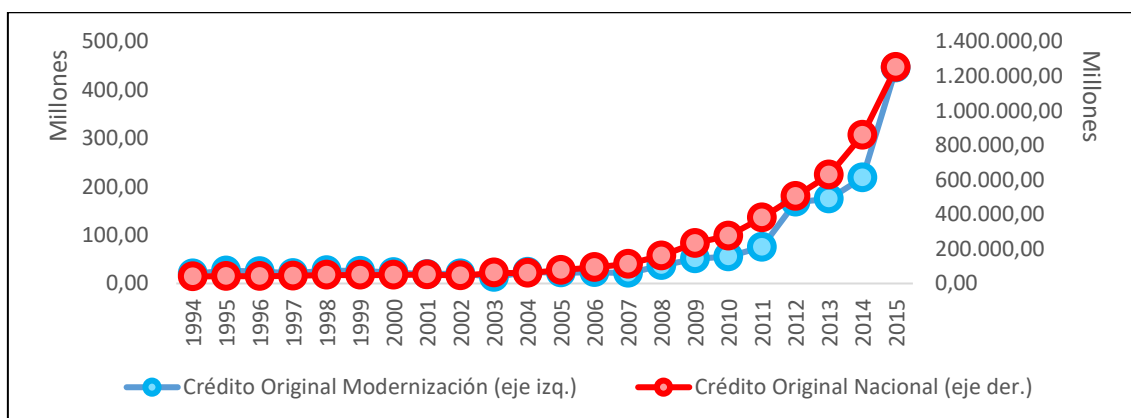


<sup>2</sup> Los demás países fueron Alemania, Australia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Guatemala, India, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Países Bajos, Paraguay, Perú, Reino Unido, Rusia, Singapur, Turquía y República de Corea.

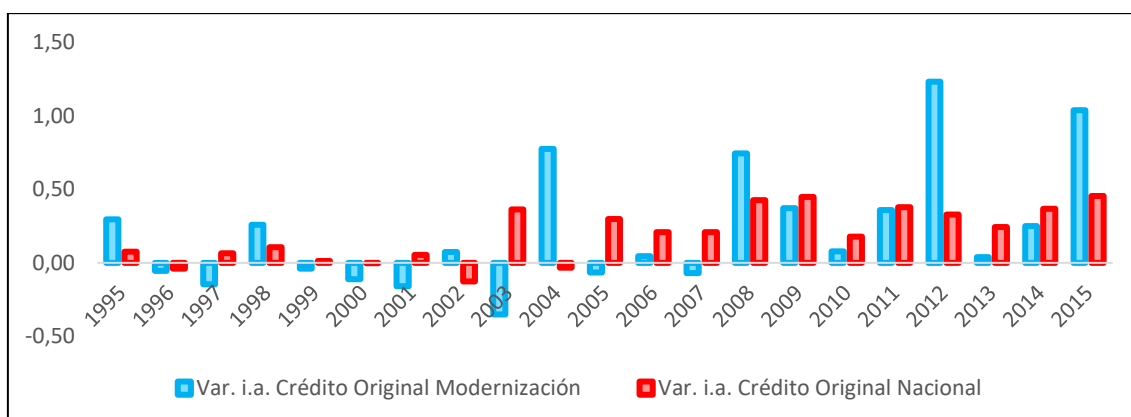
En último lugar, se destaca la mención otorgada en 2015 a la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) por obtener el tercer lugar en la categoría de avances en Presupuestos por Resultados.

## 5. Análisis presupuestario

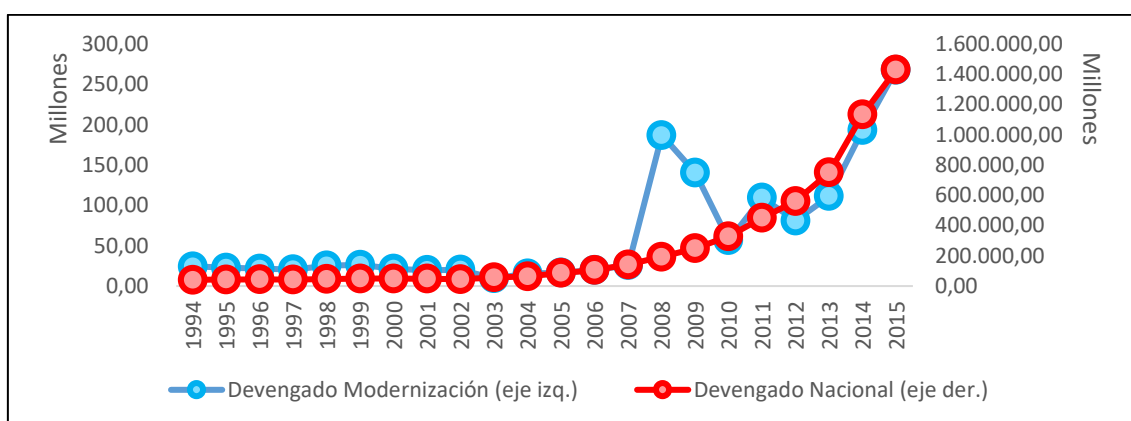
A continuación, se presentarán gráficos y cifras respecto al tema en análisis, enfocándonos en programa de Modernización de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros desde 1994 al 2015.



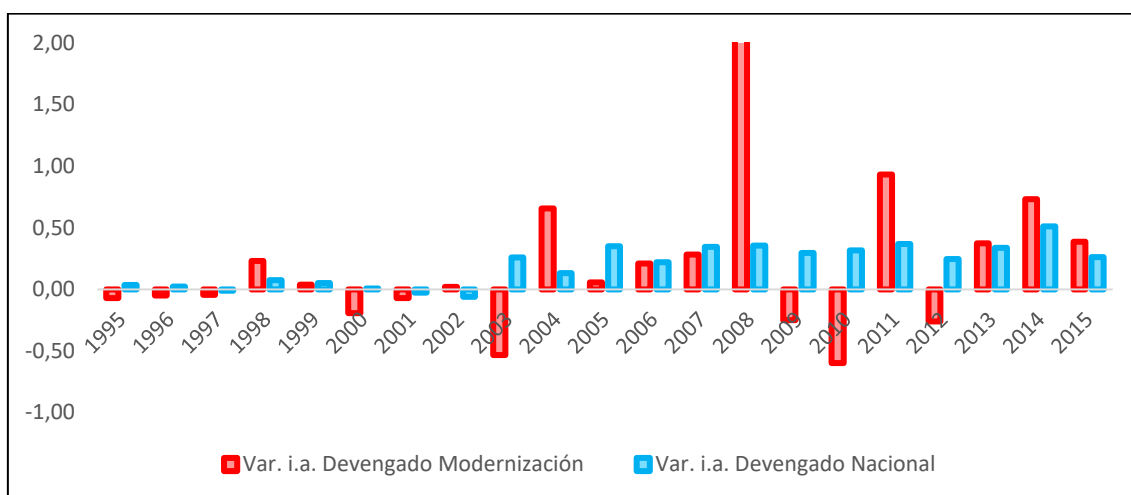
Es de apreciar que el crédito original presupuestado tanto para el programa de modernización como el del presupuesto nacional mantuvieron un sendero de crecimiento similar y paralelo a través del tiempo. En el caso del presupuesto estimado para modernización el guarismo para 1994 se ubicó en 20,32 millones de pesos, para finalizar en 2015 con un monto de 445,67 millones de pesos, una cifra casi 22 veces superior. En el caso del crédito original a nivel nacional las cifras se ubican en 41,43 mil millones y 1,43 billones de pesos, en otras palabras, una relación 34 veces superior. Estas variaciones son naturales ante contextos inflacionarios a los que está habituado la Administración Pública argentina lo cual no refleja el crecimiento real de los esfuerzos de modernización del Estado. En efecto, en apartados posteriores se analizará la participación de la modernización sobre el presupuesto nacional total para encontrar una relación más certera a dichos esfuerzos.



Desde la mirada de variaciones interanuales del crédito original es de resaltar la volatilidad del presupuesto del programa de modernización, el cual presenta, en promedio, desvíos del 191,45% respecto al crecimiento promedio del 21,73%, frente al caso de la Administración Nacional con una volatilidad del 94% respecto al valor promedio del 19,15% del periodo bajo estudio. Asimismo, es de observar que durante 8 años la variación del presupuesto al programa de Modernización de la Gestión Pública fue negativa, es decir, se redujo su crédito original, frente a 13 años donde el dinero destinado al programa fueron superiores al año previo. Se destaca el año 2003 donde fue la mayor caída, con una reducción del 35,2%, seguido del año 2001 con una caída del 15,9%. Por el contrario, el año 2012 es relevante por ser el año de mayor crecimiento, un 123,4%, seguido del año 2015 con un incremento del 103,9%.

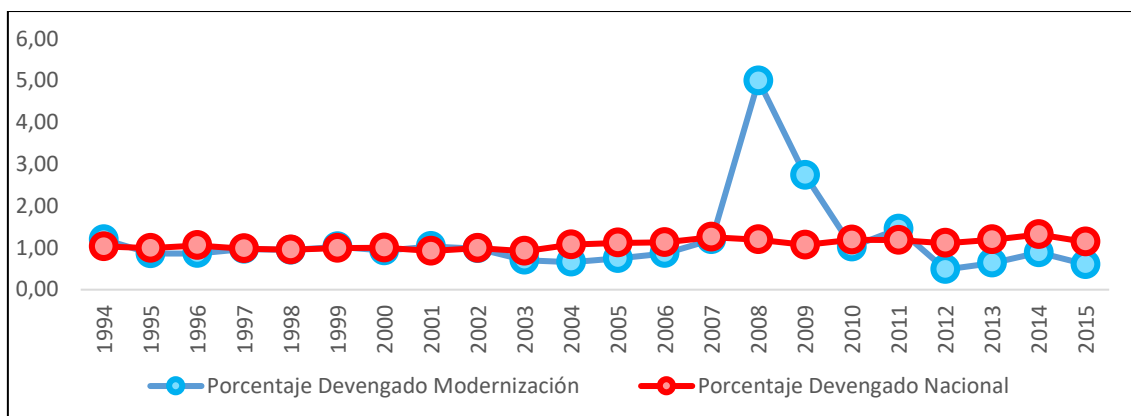


En términos de devengado, se destaca la alta variación de la ejecución para el programa de modernización en el año 2008 y 2009. Fuera de dicha consideración, el sendero de crecimiento de ambos es similar, coincidente con los valores del crédito original.

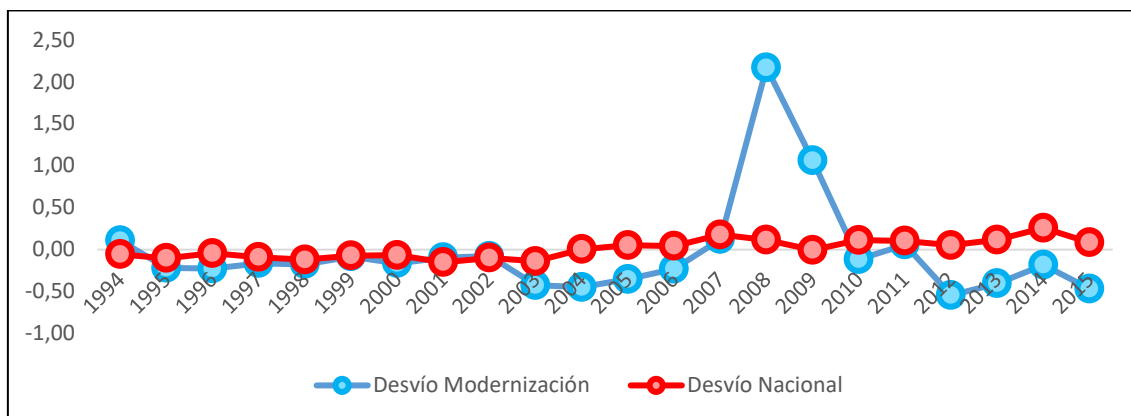


En las variaciones interanuales se repite la relación observada en el crédito original, pero con mayor magnitud. En esencia, la volatilidad de los incrementos fue del 362,6% para una media de crecimiento del 38,9% a nivel de modernización, cifras altamente mayores que las presentadas en el caso de la Administración Pública Nacional, con 84,6% y 19,5% respectivamente. En consecuencia, a nivel nacional la volatilidad del devengado respecta el comportamiento de lo presupuestado, pero en el caso del programa de modernización la

volatilidad del devengado es casi el doble de amplia. Por otra parte, es de apreciar la existencia de 9 años con variaciones negativas para modernización, frente a 12 años de variaciones positivas, mientras que a nivel nacional se compone de 3 años de baja y 18 de subas. Se destacan los años 2010 y 2003 donde la baja de la ejecución presupuestaria fueron mayores, con 59,7% y 53,4% respectivamente, en contraste con 2008 y 2011, los años de mayores subas con 630,1% y 93,3% respectivamente.

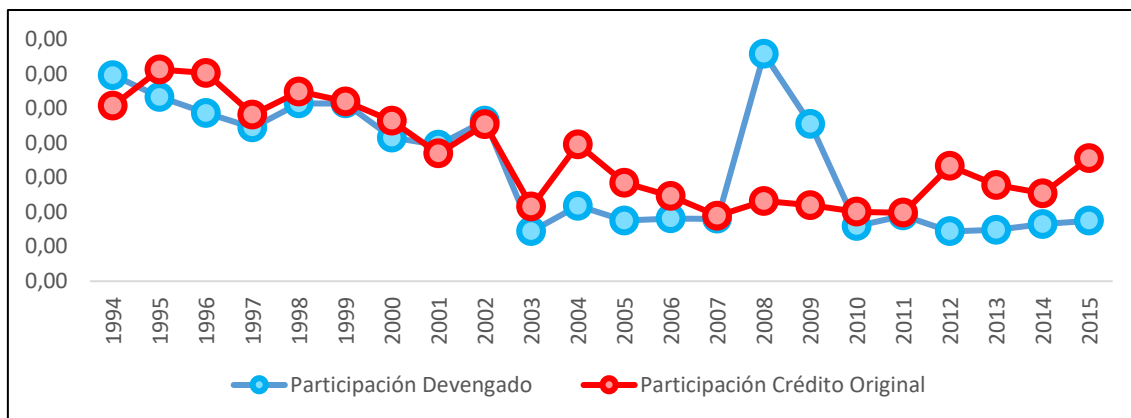


Ahora bien, en cuanto al porcentaje de devengado respecto al crédito original presupuestado se observa una media de 117,2% para el programa de modernización y un promedio del 108,6% a nivel nacional. Se destacan ocho años donde la ejecución fue mayor a lo presupuestado para la modernización y es de resaltar como de 2012 en adelante el programa estuvo subejecutado. A nivel nacional fueron 15 los años de sobreejecución, contra siete años donde lo devengado fue menor al crédito original.



En consecuencia, los desvíos repiten dicho comportamiento. Es de destacar la alta volatilidad de los desvíos para los proyectos de modernización de la gestión, siendo los mismos muy divergentes tanto en 2008 como en 2009, o presentando diferencias significativas desde 2003 a 2006 y desde 2012 a 2015. Por otro lado, los desvíos a nivel nacional presentan un comportamiento más homogéneo y poco fluctuante.





Finalmente, con una perspectiva en la participación de los programas de modernización de la gestión pública con respecto al presupuesto total, podemos observar los cambios en el tiempo de dicha proporción y, en definitiva, concluir la relevancia de la política de modernización a nivel nacional. Como primer indicio se observa una tendencia decreciente en la importancia de la modernización respecto al presupuesto total, tanto en las cifras presupuestadas como en las ejecutadas. Se presenta un quiebre desde 2004 en adelante donde la tendencia bajista se torna una constante, en otras palabras, de 1994 a 2003 la participación tanto de crédito original como de ejecución disminuyó con respecto a cada año anterior, mientras que desde 2003 a 2015 dichas participaciones se mantuvieron parcialmente constantes. La participación en 1994 para crédito original fue de 0,0508% y de 0,0596% para devengado, mientras que en 2003 los valores fueron de 0,0216% y 0,0144% respectivamente, es decir, una baja de 45 y 29 puntos básicos. Para el caso de 2004 la participación en lo presupuestario fue del 0,0396% frente al 0,0218% de la ejecución, terminando para 2015 en valores de 0,0356% y 0,0175% respectivamente, es decir, una suba de tan solo 4 puntos básicos. Asimismo, el promedio de participación para el primer periodo fue del 0,0478% para crédito original y del 0,0451% para devengado, mientras que para el segundo tramo los valores fueron del 0,0266% y del 0,0238 respectivamente, es decir, aproximadamente la mitad en ambos casos.

## 6. Conclusiones

Es de destacar la evolución de la administración financiera pública argentina no solo por toda su labor en filosofías de frontera sino también por su nivel de innovación tecnológica y técnica. Los reconocimientos de organismos internacionales ya mencionados demuestran los resultados obtenidos en el trabajo de modernización de la gestión pública. En la actualidad, la institución de un Ministerio de Modernización promete propagar los logros de la administración financiera hacia otros sectores del gobierno, es decir, proyecta empapar a los distintos organismos de la filosofía de la transparencia, de la innovación tecnológica y, finalmente, de la creación de valor público para la ciudadanía. La experiencia de la administración financiera internacionales puede ser extrapolada como una experiencia exitosa hacia otros organismos siempre respetando las particularidades de cada uno. Como se observa en el caso de estudio presentado, la modernización es una política de largo plazo, que requiere varios años para ser implementada y ajustada a las necesidades y a la eficiencia requerida, pero que si no se detiene su marcha ofrece un alto incremento del valor de la gestión pública.