



LA CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA EN LA REPUBLICA ARGENTINA: ORIGENES DOCTRINARIOS, DESARROLLO Y POSIBLES REENSAMBLAJES FUTUROS

Guillermo F. F. Schweinheim

Profesor Titular, UNSAM,

Escuela de Política y Gobierno/Escuela de Economía y Negocios

INTRODUCCION

A partir de la década del 90 y hasta el presente, el Banco Mundial comenzó a promover y financiar la implantación o mejora de los “sistemas de administración financiera” en América Latina (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008). Desde la segunda mitad de la década del 90, dicha promoción, realizada también por el Banco Interamericano de Desarrollo, comenzó a su vez a ser encuadrada como una condición necesaria para el logro de las denominadas “reformas de segunda generación” (Pimenta y Pessoa, 2015). En la década del 2000, el BID comenzó también a incluir a la implantación y modernización continua de los “sistemas de administración financiera” como parte de la denominada “gestión para resultados de desarrollo (GpRD)”. En dicho marco, la interrelación de los “sistemas de administración financiera” con los “sistemas” de compras públicas, personal, inversión pública, planificación y monitoreo y evaluación, entre otros, pasó a constituir un “paradigma” o “programa” estándar para las reformas y la modernización de las administraciones públicas latinoamericanas (García López y García Moreno, 2010). Desde la década del 90 y hasta el presente, la agencia de cooperación internacional norteamericana, la USAID, ha participado activamente en la implantación de “sistemas de administración financiera” en América Latina y otros continentes (USAID, 2008).

Estas intervenciones de la banca multilateral y de la cooperación bilateral en las reformas administrativas orientadas por el “enfoque de sistemas” llevó a los expertos vinculados tanto a la banca (Dorotinsky y Matsuda, 2002) como a la cooperación (Wesberry, 1997) y a la



mayor parte de la comunidad experta y académica a considerar que la adopción del enfoque de sistemas en la reformas administrativas latinoamericanas fue un resultado de estas intervenciones “externas”. Incluso, que el “modelo” de reforma de la administración financiera y sus interrelaciones con otros sistemas de gestión de recursos reales y de formulación y evaluación de metas y resultados constituyó una conceptualización y un conjunto de medidas reformistas impuestas por la banca multilateral, con la colaboración de las agencias de cooperación estatales de los países del capitalismo central (Cortes de Trejo, 2001).

Uno de los objetivos de esta ponencia es presentar evidencias de investigación que intentan demostrar que este “consenso” existente sobre los orígenes y desarrollo inicial de este conjunto de reformas administrativas que han recorrido toda América Latina *no tiene un origen “exógeno” a la práctica de los expertos latinoamericanos que han intervenido en la construcción de estos sistemas en los últimos cuarenta años*. Intentaremos demostrar aquí que la “aplicación” *práctica de la teoría de sistemas que se ha venido dando en América Latina tiene sus orígenes en una red de expertos constituida en los años 60 y 70, mientras estaba todavía vigente el paradigma de CEPAL/ILPES/OEA de “reforma administrativa para el desarrollo”*.

Consecuentemente, esta ponencia se propone también presentar las evidencias de *las “innovaciones” que produjeron los expertos argentinos (y otros latinoamericanos) que se involucraron en estas reformas, antes, durante y después de la década del 90*. Estas innovaciones fueron luego un “modelo” para las provincias argentinas. Pero, más importante, aún, para muchos países latinoamericanos y fuera del continente.

Además, se presentan aquí algunos de *las características más importantes de la estabilización del sistema hasta el presente. Y, sus problemas de integración con otros sistemas de gestión de recursos reales, de planeamiento, programación y evaluación, de ingresos públicos y de seguridad social, y de control interno y externo*. Se ofrecerá una



interpretación sobre cómo el “sistema” logró estabilizarse frente a estos problemas de integración y también frente a *los desafíos del patrón político delegativo argentino*.

Finalmente, la ponencia intentará presentar algunos *elementos de la situación actual que podrían influir en la probable evolución del sistema de administración financiera y sus interrelaciones con los otros sistemas*. O, al revés, *cómo la evolución posible de otros sistemas puede ensamblarse con la evolución del sistema de administración financiera construido a lo largo de veinticinco años en Argentina*¹.

EL ORIGEN LATINOAMERICANO DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO

Entre 1930 y 1970 se produjeron una multiplicidad de innovaciones en las técnicas y sistemas de las administraciones públicas. Algunas de las mismas, habían tenido sus orígenes en el cambio del patrón de intervención estatal durante la depresión de los años 30 o habían sido experimentadas en la administración bélica, pero, se incrementaron y consolidaron a partir de la Segunda Guerra Mundial. Hasta principios de los años 70, el aumento sistemático de la participación del rol inductor y planificador del estado en la industrialización y el crecimiento fue concomitante con un período de innovaciones tecnológicas en la administración pública. Y estas sucedieron tanto en Estados Unidos como en Europa, América Latina y la Unión Soviética.

El caso norteamericano fue particularmente notorio. Los expertos norteamericanos y las agencias públicas, universidades y centros de desarrollo vinculados a la administración federal de los Estados Unidos, constituyeron la red de innovación en técnicas de gestión y administración pública más productiva de la posguerra. Efectivamente, a partir de 1945 se experimentaron y/o institucionalizaron, un conjunto de técnicas de gestión tales como la investigación operativa para la toma de decisiones (con utilización de los primeros dispositivos computacionales), el enfoque de “sistemas” aplicado al análisis de problemas y

¹ Esta ponencia supone un avance escueto de una investigación en curso. Para una aproximación a la investigación, su estilo metodológico y sus instrumentos conceptuales, ver Notas Metodológicas al final de la ponencia.



la utilización de modelos matemáticos para la toma de decisiones. El análisis de costo beneficio y de costo eficacia para la evaluación ex ante de proyectos sociales y/o de inversión pública se difundieron ampliamente. El análisis de políticas públicas incorporaba la utilización de diversas técnicas de análisis y búsqueda de alternativas a la solución de problemas de salud, vivienda o educación. Se consolidaron las técnicas diagnósticas fundadas en estadísticas públicas o el relevamiento de datos. Se volvió común la utilización de proyecciones económicas y demográficas o la utilización de matrices insumo producto para la planificación económica y de políticas de infraestructura. La práctica sistemática de la evaluación de políticas y programas públicos y la generación y utilización de indicadores para el análisis de resultados con técnicas cuantitativas se institucionalizaron en las agencias públicas federales. Se exploraron el uso de técnicas experimentales para la evaluación ex ante de programas y acciones. Se desarrollaron diversas técnicas para la programación operativa de proyectos, la programación de tiempos y el diseño de puestos y tareas vinculados a metas y objetivos programáticos. Probablemente, la innovación de época que más efectos sostenidos provocó en la administración norteamericana fue la implantación de los llamados sistemas de planeamiento, programación y presupuestación. La reforma presupuestaria impulsó a su vez el desarrollo e implementación de nuevas metodologías de auditoría de desempeño, control de gestión y evaluación. Y se desarrollaron nuevos sistemas de cálculo, estimación y proyección de las fuentes del financiamiento público².

La difusión, adaptación o innovación en técnicas administrativas, de planeamiento, de presupuesto y de gestión recorrieron de igual manera todos los continentes y sistemas políticos³. El Plan Marshall y la reconstrucción europea occidental con posterioridad a 1945 consolidaron las experiencias de planificación estatal de la economía y la infraestructura pública. Los planes y presupuestos para los proyectos de inversión pública se desarrollaron con distintas modalidades en todos los países europeos en la etapa de consolidación del denominado estado de bienestar. Países capitalistas como Francia, formularon el “Plan” para

² Para un listado más o menos completo de las técnicas que se habían implantado o experimentado en la administración norteamericana desde 1945 hacia mediados de los años 70, ver Daneke y Steiss (1988[1978]).

³ Para una exposición detallada de las experiencias de planificación y presupuesto de la época, ver Martner (1979, 68:93)



la planificación económica y social y establecieron “Consejos” para su formulación y seguimiento. La experiencia de los Planes Quinquenales soviéticos vino acompañado de la adaptación de los “balances materiales”⁴ a presupuestos con expresión financiera. En América Latina, a partir de la creación de la CEPAL y del ILPES, se consolidó el modelo de planes nacionales de desarrollo, programación operativa anual y una versión adaptada del presupuesto por programas: una experiencia latinoamericana en el cual confluyeron esfuerzos de organismos nacionales de planificación e instituciones de la cooperación multilateral.

En estos procesos de innovación y difusión de las tecnologías de gestión y administración pública, y en particular las de planeamiento, el presupuesto y las finanzas públicas, se involucraron tanto organismos gubernamentales especializados⁵, como divisiones técnicas de organismos públicos⁶, universidades⁷, centros de investigación semipúblicos⁸, fundaciones⁹

⁴ Los “balances materiales” soviéticos desarrollados antes de la segunda guerra mundial estaban fuertemente asociados a la “ideología” marxista leninista. Se intentó planificar y “presupuestar” cantidades de producción de todas las unidades económicas y sus relaciones insumo-producto. El “principio” que guiaba esta concepción era que en la etapa socialista sobrevivía aún la moneda pero que la meta era planificar la producción en términos materiales y no su expresión financiera. Las técnicas posteriores a 1945 comenzaron a utilizar la presupuestación financiera ante las dificultades de regularse solo por “balances materiales”. Para la técnica soviética posterior a 1945, ver Martner (1964).

⁵ Como la Oficina de Gestión y Presupuesto en el caso norteamericano y el Consejo del Plan en Francia.

⁶ En el caso norteamericano, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano es un ejemplo paradigmático de la innovación en modelos de planificación y aplicación de la teoría de los sistemas al planeamiento urbano de la época. Steiss y Daneke (1988[1978]) fue desarrollado en el Instituto Tecnológico de Virginia con financiamiento del Departamento de Vivienda.

⁷ Típicamente, el Instituto de Tecnología de Massachusetts y sus desarrollos en materia de planificación urbana, del transporte, etc. El MIT se conformó en 1956 el Grupo de Dinámica de Sistemas dirigido por Jay Forrester, ingeniero de la “nueva” ciencia de la computación y la cibernética. Su teoría de los sistemas dinámicos tuvo aplicaciones a la industria y el urbanismo y posteriormente al “modelo de simulación mundial” de 1972 encargado por el Club de Roma. Para un análisis del modelo de Forrester y el MIT desde una perspectiva constructivista de estudios sociales de la ciencia, ver Bloomfield (1986).

⁸ El caso por excelencia es la Rand Corporation, una organización no gubernamental norteamericana creada a fines de 1945, que ha contado principalmente desde su creación con financiamiento de la Fuerza Aérea, el Pentágono y diversas agencias del gobierno federal norteamericano. El denominado sistema de planeamiento, programación y presupuestación y diversos modelos de aplicación de la teoría de los sistemas, los métodos de programación lineal y la teoría de los juegos a las políticas públicas, en particular las de defensa, nacieron en la Rand. Algunos de los primeros teóricos y matemáticos que contribuyeron al desarrollo de “los métodos de sistemas” trabajaron para la Rand como John von Neumann, así como futurólogos como Hermann Kahn. Involucrada en los años 60 en la innovación en políticas económicas y sociales vinculadas con la idea de la construcción de la “Gran Sociedad”, más de treinta premios Nobel de economía prestaron servicios en la organización. Para el papel de este tipo de organizaciones semipúblicas en el desarrollo de las nuevas tecnologías ver Bell (1991: 373-74 [1973]).

⁹ La Fundación Ford financió a escala global la realización de investigaciones en ciencias sociales, de formación de doctorandos y el funcionamiento de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo en todo el mundo y, para lo que aquí interesa, tuvo un rol significativo en el financiamiento inicial de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo latinoamericanos, muchos de ellos independientes de los gobiernos.



y organizaciones no gubernamentales¹⁰, agencias nacionales de asistencia al desarrollo¹¹ y organismos de la cooperación multilateral, en particular, de las Naciones Unidas¹².

La expansión de las nuevas políticas y tecnologías de gestión de posguerra fue concomitante con el incremento de la formación de nuevos expertos profesionales especializados, tanto en los países del capitalismo avanzado como en los países en proceso de industrialización y desarrollo. Una diversidad de instituciones como las universidades, instituciones de investigación y desarrollo, escuelas de formación de altos funcionarios públicos¹³, agencias nacionales y organismos de la cooperación internacional¹⁴ participaron de la formación de expertos en las nuevas tecnologías. Carreras universitarias, materias específicas, cursos de capacitación, cursos de especialización de posgrado, programas experimentales, misiones internacionales de cooperación, viajes de estudio organizados por estas instituciones contribuyeron a la multiplicación de los nuevos expertos.

Mientras tanto, la difusión de las nuevas técnicas de decisión, gestión, información y comunicación fundadas en el enfoque de “sistemas” y la denominada “teoría general de los sistemas” y la “cibernética” tuvieron una influencia notoria en la construcción de la teoría

¹⁰ Un caso poco tratado en la investigación académica pero de importante influencia en América Latina y otros países en vías de desarrollo fue el Instituto de Administración Pública de Nueva York. Una organización civil de larga influencia creada en 1905 que financió investigaciones sobre la gestión de la ciudad y el desarrollo de modelos presupuestarios y de gestión. A partir de 1921 creó una escuela de servicio público para formar administradores públicos bajo la dirección de Luther Gulick, uno de los teóricos de la administración norteamericanos más importantes. Asociado a la Universidad de Columbia a partir de 1941 y a la Fundación Ford, la USAID, y el Banco Mundial, colaboró con el envío de misiones de asistencia técnica y expertos para la implantación de reformas presupuestarias y administrativas en diversos países latinoamericanos en los años 60 y 70.

¹¹ Los diversos países del capitalismo avanzado crearon a partir de la década de 1960, organismos para la promoción del desarrollo en el resto del mundo. El caso prototípico fue la USAID creada por el presidente Kennedy en 1961. Fuertemente acusada de estar también vinculada a la CIA, promovió la difusión del modelo de los sistemas integrados de administración financiera, que se fue construyendo en América Latina a partir de fines de los 60 hasta la actualidad.

¹² Para una exposición sistemática de todas las tecnologías de gestión promovidas por las Naciones Unidas para los países en desarrollo ver Naciones Unidas (1962). En el caso latinoamericano, la creación de la CEPAL y del ILPES por Naciones Unidas, cumplieron un rol fundamental en la adaptación de las técnicas de planificación, programación y presupuesto. De igual modo la OEA, con el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública en Buenos Aires y Caracas. O el Instituto Centroamericano de Capacitación en Administración Pública con sede en San José de Costa Rica.

¹³ Además del tipo de instituciones como las mencionadas anteriormente, importa destacar aquí la creación en Francia de la Escuela Nacional de Administración (ENA) en 1945. La creación de la ENA significó un cambio radical ya que a partir de ese momento todos los altos funcionarios de la administración debían ser egresados de la Escuela. Francia tenía, desde el primer imperio, una larga tradición de construcción de grandes escuelas para la formación de profesionales especializados, tales como la Escuela Politécnica, la Escuela de Puentes y Caminos y la Escuela de Minas. Muchos de ellos pasaban a ser posteriormente funcionarios públicos.

¹⁴ En 1944, el gobierno de Brasil creó la Fundación Getulio Vargas (FGV) con el objetivo de la formación del alto funcionariado del Estado. En 1952, mediante la cooperación de Naciones Unidas se formalizó la creación en el ámbito de la FGV de la Escuela Brasileña de Administración Pública. Muchos países de América Latina comenzaron a crear a partir de los años 60, Institutos Nacionales de Administración, como escuelas de formación de funcionarios. Por impulso de algunos de ellos, fue creado en 1972 el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) bajo el auspicio de Naciones Unidas.



sociológica norteamericana de los años 50. Ya para la década del 50, Parsons (1951) había adoptado la noción de “sistemas de acción” como uno de los componentes fundamentales de su construcción teórica y desarrollado progresivamente su esquema de las cuatro funciones (adaptación, logro de metas, integración y mantenimiento de patrones) interrelacionadas por principios adaptados de la “teoría cibernética”¹⁵. Las influencias de Parsons, de la teoría general de los sistemas y/o de la teoría cibernética derivaron en distintos modelos conceptuales del sistema político de amplia influencia, muchos de los cuáles exploraban más o menos sistemáticamente la cuestión de la burocracia¹⁶. La noción parsoniana de “desarrollo de los sistemas” resultaba determinante al momento de tratar las funciones administrativas en los sistemas políticos. La conceptualización y los estudios empíricos debían concentrarse en los procesos de diferenciación de las nuevas estructuras organizacionales especializadas que constituían la burocracia moderna, tanto en los países del capitalismo avanzado como en los países en proceso de “modernización”. Y, explicar sus interrelaciones con el conjunto del sistema político, con los “procesos de desarrollo e industrialización” del sistema económico, con la “secularización” del sistema cultural y con el “sistema de la integración” social.

Además de la influencia sobre las teorías del sistema político y sus instituciones burocráticas diferenciadas, esta corriente sociológica también influyó sobre la teoría de las organizaciones, en especial a partir de Parsons (1993 [1956]) y la aplicación del esquema de las cuatro funciones al fenómeno organizacional. Una serie de teóricos de la organización buscaron desarrollar un enfoque conceptual “sistémico de las organizaciones”. Algunos a partir de Parsons y la teoría cibernética, otros desde la teoría general de los sistemas de von Bertalanffy y Boulding o buscando intentos de síntesis¹⁷.

¹⁵ Para una exposición sencilla del concepto de sistema, de sistemas de acción, del denominado “modelo AGIL” y de los sistemas sociales ver Parsons (1974 [1966]: 15-44), donde además reconoce las influencias de las teorías cibernéticas de Wiener (1950) y Deutsch (1963).

¹⁶ Para algunos de los más influyentes puede consultarse Lapalombara (1970 [1963]), Easton (1979 [1965]) y Almond y Powell (1972, [1966]). Por otra parte, Deutsch (1963) constituye el intento más acabado de construcción de un “modelo” del sistema político desde el enfoque de la teoría cibernética y los desarrollos técnicos y matemáticos del “análisis de sistemas” o la “teoría de los juegos”.

¹⁷ Un ejemplo paradigmático de estos intentos de síntesis se encuentra en Kast y Rosenzweig (1993 [1972]). Como es conocido, Ludwig von Bertalanffy fue un biólogo austriaco que formuló por primera vez la “teoría general de los sistemas” en 1950 en Estados Unidos. Una metateoría que pretendía otorgar un marco analítico común para el conjunto de las teorías científicas e incluso las ingenierías. Para un artículo de impacto entre la comunidad de expertos en planeamiento, presupuesto y administración latinoamericanos de los años 70, ver von Bertalanffy (1977 [1969]). Kenneth Boulding fue un economista que realizó aportes a la “teoría” a partir de 1956 (Boulding, 1993



Mucha de esta producción intelectual de la sociología parsoniana, la cibernética y la teoría general de los sistemas comenzó a difundirse en los ambientes de expertos en planeamiento, presupuesto y reforma administrativa en América Latina entre fines de los 60 y la primera mitad de los años 80. Tal como había señalado tempranamente ILPES (1966), los esfuerzos por implantar las técnicas de planeamiento del desarrollo y del sector público y el presupuesto por programas derivaron en la necesidad de abordar la cuestión de la “reforma administrativa”¹⁸. Desde principios de los años 60 y hasta principios de los 80, todos los estados latinoamericanos, de matriz nacional popular, desarrollista o burocrático autoritaria, pusieron en marcha acciones de reforma administrativa. Sin embargo, la cuestión de la “administración para el desarrollo” y el papel de la planificación, la programación y el presupuesto fueron dejando progresivamente de ocupar una posición privilegiada. De hecho, para principios de los 80, la noción de “reforma administrativa” podía implicar muchos contenidos diversos: fortalecimiento de los procesos de planificación para el desarrollo y el presupuesto por programas; racionalización, eficientización y reducción del gasto público; reformas estatutarias y reglamentarias; diseño y simplificación de procesos y procedimientos; normalización de estructuras administrativas y reestructuración de organismos; la descentralización organizacional, empresarial y territorial, mejoras en la gestión del empleo público y su formación y capacitación técnica; modernización de los sistemas de apoyo financieros, de personal, de abastecimiento y contrataciones (Campero Cárdenas, 1982).

Se han esbozado *distintas razones para la pérdida de centralidad del planeamiento, la programación y el presupuesto por programas como tecnologías administrativas y de gestión pública centrales del núcleo del paradigma “cepalino”*: la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, la crisis de los autoritarismos modernizantes, las

[1956]. Para autores de igual circulación en América Latina, pero puramente basados en von Bertalanffy y Boulding, ver Katz y Kahn (1993 [1966]).

¹⁸ Por la importancia asignada a la necesidad de reformas administrativas para la implantación de la planificación para el desarrollo, la programación operativa anual y el presupuesto por programas, CEPAL contaba con una Unidad de Administración Pública a cargo del experto ecuatoriano José María Jácome. Para los resultados de un seminario sobre la cuestión ver CEPAL (1966). Jácome había sido el responsable del capítulo referido a la “Organización Administrativa” en el Plan General de Desarrollo Económico y Social ecuatoriano de 1963 y comenzó a promover la utilización del “enfoque de sistemas” para la conceptualización de la administración pública y orientar los esfuerzos de reforma administrativa en la Unidad de Reforma Administrativa de la CEPAL. Para una primera aproximación a una aplicación sin pretensiones conceptuales de la expresión “sistemas administrativos”, ver el Capítulo IV de Junta de Nacional de Planificación Económica de Ecuador (1963).



crisis fiscales y de deuda pública de los estados latinoamericanos, las propias limitaciones técnicas y políticas del planeamiento para el desarrollo, las incompatibilidades de la lógica tecnocrática con los procesos crecientes de democratización política y participación de la sociedad civil. Para los años 80, mientras algunos estados latinoamericanos continuaron con sus estructuras y prácticas de planeamiento del desarrollo a pesar de las dificultades económicas y fiscales (Brasil, Costa Rica), y otros fueron abandonando las estructuras y prácticas de la planificación (Argentina), en la mayoría de los países los procesos de planeamiento se volvieron crecientemente ritualistas.

Distintas doctrinas y prácticas sobre la reforma administrativa fueron reemplazando al paradigma del planeamiento y la administración cepalino¹⁹. Sin embargo, en ciertos grupos expertos vinculados a la CEPAL, el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires y Caracas, en el Instituto Centroamericano de Administración Pública con sede en San José de Costa Rica, y en el INAP de México, se fue imponiendo progresivamente un *modelo simplificado de representación y de reforma práctica derivado de una aplicación sencilla de la jerga de la "teoría de los sistemas"*. Y con especial influencia práctica en México, Centroamérica, el Caribe y la Comunidad Andina (Campero y Vidal, 1977: 7-11).

Inicialmente, estas aplicaciones prácticas de la jerga de "sistemas" fueron formuladas por redes de expertos que realizaban tareas de desarrollo de marcos conceptuales para acciones de asistencia técnica orientadas a las reformas administrativas que permitieran dar condiciones de viabilidad a la "planificación del desarrollo"²⁰. Por ejemplo, Jiménez Castro

¹⁹ Para un panorama de las reformas administrativas para fines de los años 70, ver CLAD (1979)

²⁰ De acuerdo con nuestra investigación, pueden considerarse como los primeros productores de escritos para la difusión del "enfoque de sistemas" para las reformas administrativas latinoamericanas a José María Jácome, Wilburg Jiménez Castro, Juan Ignacio Jiménez Nieto, Hugo Pérez Cajiao y Alejandro Carrillo Castro, entre la segunda mitad de los años 60 y toda la década del 70.

Sin embargo, puede considerarse que el mentor directo o indirecto de esta perspectiva sobre la administración pública fue el experto ecuatoriano Carlos Dávalos. Dávalos fue un experto en planificación, presupuesto y administración que organizó la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador a partir de 1958. Jácome y Pérez Cajiao fueron discípulos directos de Dávalos. En 1963, fue uno de los responsables de la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social. En el mismo momento, propuso la creación y fue el primer Director Técnico de la Secretaría Técnica de Administración dependiente de la Presidencia (Junta Militar) de la cual dependieron las oficinas de presupuesto, personal y organización. Jácome y Pérez Cajiao fueron los responsables de la redacción del referido capítulo sobre la "Organización Administrativa" en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1963, donde por primera vez se utiliza la expresión "sistemas de administración". A partir de 1966, fue el primer director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires, a donde contrató a Pérez Cajiao. Su



(1966: 222), definía a un “sistema” como un “conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes”. E identificaba como los “sistemas prioritarios para la administración del desarrollo” a los sistemas de “planificación, personal, presupuesto, modernización administrativa, contabilidad, estadísticas, y compras, suministros y almacenamiento”²¹, cada uno de los cuáles debiera contar con un “órgano central”.

Poco después, Jiménez Nieto (1970:55), definía que los “sistemas administrativos”, como “concepto analítico y macroadministrativo”, podían ser entendidos como “el conjunto

influencia en el ámbito de la cooperación internacional y la capacitación técnica para el desarrollo, lo convirtieron en un ensamblador de posiciones en la cooperación y de las relaciones entre los expertos que desarrollaron esta aplicación simplificada de la “teoría de sistemas” en el ámbito latinoamericano. Fue el impulsor del puesto de Jácome en la CEPAL. En 1997, fue ministro de finanzas y crédito público de Ecuador. Para una biografía, con consideraciones adicionales de historia de vida de algunos de estos expertos, ver Rodríguez Peñaherra (2007).

Jiménez Castro es un experto y académico costarricense que durante un misión corta fue integrante de la Unidad de Administración Pública de CEPAL (Jiménez Castro, 1966). Fue consultor de las Naciones Unidas para Centroamérica y Perú entre 1962 y 1975. En Perú se desempeñó en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Fue miembro de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, Presidente del Consejo Directivo del CLAD, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Ejerció como Viceministro y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Habiendo sido egresado de la antigua Escuela Superior de Administración Pública de Centro América, contribuyó a su transformación en ICAP, del cual fue su Director. Conformó una relación profesional estrecha con Jiménez Nieto en intentos de desarrollo de un modelo conceptual de los distintos “sistemas administrativos”.

Jiménez Nieto fue un consultor español que colaboró inicialmente con el ILPES y como consultor de Naciones Unidas en la difusión del presupuesto por finalidad y función económica en América Latina. De amplia formación en el derecho administrativo, la sociología y la ciencia política de la época desarrolló un modelo para su aplicación práctica a las reformas administrativas latinoamericanas a partir de elementos de la sociología, la ciencia política, y las teorías de la organización norteamericanas del período. Sus acciones de consultoría se realizaron principalmente en Perú, Venezuela, Centroamérica y México, en misiones organizadas por el Instituto de Administración Pública de Nueva York. A partir de los años 70, redactó sus síntesis conceptuales en diversas publicaciones donde integraba sus “aportes” analíticos sobre los sistemas administrativos con elementos del derecho administrativo y de la ciencia política norteamericana. Ante la ausencia de literatura en castellano, sus obras tuvieron gran difusión. Especialmente, Jiménez Nieto (1970) y (1977).

Hugo Pérez Cajiao es un experto ecuatoriano que siendo parte del equipo docente de la FGV en Río de Janeiro y del CICAP en Buenos Aires, e instructor de la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios de Chile en 1972 durante el gobierno de Allende, desarrolló un modelo de los sistemas administrativos de la administración pública (Pérez Cajiao, 1973). Habiendo colaborado con Jácome en el Capítulo IV del Plan General de Desarrollo Económico y Social ecuatoriano de 1963 y vinculado intelectual y profesionalmente con los dos anteriores, su esquema conceptual fue incorporado de modo casi textual por el documento de síntesis sobre sistemas de administración financiera producido la consultora Prince Waterhouse para la USAID (1991). Involucrado en el movimiento de las reformas de la administración financiera en América Latina durante los años 90, fue funcionario del Banco Central del Ecuador y actualmente sigue siendo profesor de principios de administración.

Alejandro Carrillo Castro es un funcionario de carrera de la administración mexicana y docente universitario, que participó del curso del CICAP de Buenos Aires en 1967. Fue integrante de la Comisión de Administración Pública, Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública de México, Presidente del CLAD y representante mexicano en la OEA. Para sus aportes al enfoque sistémico de la administración para México, ver Carrillo Castro (1977[1973]).

²¹ De acuerdo con nuestra investigación, Jiménez Castro (1966) es el primer documento de la cooperación técnica para el desarrollo en el ámbito latinoamericano que hizo uso de la jerga sistémica, en el ámbito de la Unidad de Administración Pública de CEPAL. La recepción eminentemente práctica y de orientación poco erudita de la “teoría general de los sistemas” (el documento carece de citas académicas) se observa en la siguiente frase: “Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrativos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquellos que se analizan en este documento como “sistemas prioritarios para la administración del desarrollo” (Jiménez Castro, 1966: 222).



armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales". Constituidos por "*órganos centrales e institucionales*", los sistemas "*se gobiernan y no se administran*". E identificaba como los principales sistemas a los "*sistemas de planificación, organización y métodos, racionalización administrativa, administración financiera, personal, abastecimientos y construcciones públicas*". A su vez, sostenía que el sistema de administración financiera podía a su vez entenderse como compuesto por los "*sistemas de presupuesto, contabilidad y de control*". Con Jiménez Nieto aparece por primera vez una imagen derivada de diagramas de Venn para representar la "*interrelación entre los sistemas*"²².

Para la misma época, Pérez Cajiao (1974) desarrolló un modelo de sistemas para la administración pública, donde distinguía los "*sistemas productivos*" de la administración pública, vinculados a la producción de bienes y servicios²³, de los "*sistemas administrativos* (planificación, financiero, recursos humanos, materiales, organización procedimientos y métodos) y auxiliares (estadísticas, contabilidad, control, auditoría)". Su modelo de insumo-producto de cada sistema, suponía la existencia de un *órgano regulador y procesador* de la información del sistema.

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

²² "Cualquiera sea el número y ámbito de los sistemas determinables, todos ellos son interdependientes. Podrían representarse como un conjunto de círculos secantes, cada uno de los cuáles sin perjuicio de su integridad de su área propia, tiene varios segmentos compartidos con los demás" (Jiménez Nieto, 1970:57)

²³ Tanto en Jiménez Nieto como en Pérez Cajiao, los conceptos de "sector" o "sistemas productivos" debía ser introducido en el modelo conceptual dado el involucramiento de la administración estatal (centralizada, descentralizada o de empresas del estado) en los procesos de desarrollo económico y social que caracterizaba a los estados latinoamericanos en los años 60 y 70.



desarrollo²⁴ como el ILPES de la CEPAL, el IDES, el CIAP, el CEDES o el CEBRAP²⁵. Incluso, el modelo que se fue construyendo era especialmente un *modelo conceptual de intervención para la reforma administrativa*. Los distintos “sistemas administrativos” identificados eran construcciones analíticas que en los primeros tiempos de desarrollo del modelo (1966-88) no quedaban fijados firmemente y podía variar de autor en autor o de texto en texto. La diferenciación de “subsistemas” al interior de cada “sistema”²⁶ en las diversas variaciones del modelo construidas sucesivamente por los distintos expertos, estaba más vinculado a sus aplicaciones prácticas a casos nacionales específicos que a la elaboración de

²⁴ LA CEPAL inició sus actividades en 1948 en Santiago de Chile como consecuencia de la decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de constituir sendos organismo para Europa, África, Asia-Pacífico, Medio Oriente y América Latina. Eran organismos de la cooperación multilateral creados con la finalidad de constituirse en organizaciones para la investigación de las cuestiones vinculadas al cambio económico y social y para prestar asistencia técnica a los gobiernos. A partir de 1949, el director de CEPAL fue el economista argentino Raúl Prebisch. Bajo el influjo de Prebisch y sus aportes a las teorías del desarrollo económico y social, la CEPAL se constituyó en uno de los principales núcleos de economistas, sociólogos y expertos en administración para el desarrollo. El ILPES se constituyó por iniciativa de Prebisch como un proyecto especial dentro de CEPAL, en 1962 con funciones de investigación, asistencia técnica y formación de recursos humanos en planificación, presupuesto por programas y economía del desarrollo. Fue financiado inicialmente por el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) fue creado en 1960 en Buenos Aires. En 1958 en La Plata, Argentina, por el auspicio de Aldo Ferrer, discípulo de Raúl Prebisch y entonces ministro de economía de la Provincia de Buenos Aires comienza la publicación de la Revista Desarrollo Económico en el ámbito de la Junta de Planificación Económica de la provincia, nucleando en su consejo directivo a un núcleo de economistas, sociólogos, historiadores y politólogos. A partir de la revista se funda posteriormente el IDES y su Centro de Investigaciones Sociales.

El CIAP del Instituto Di Tella se proyectó a partir de 1965 en el Instituto dirigido por Guido y Torcuato Di Tella. Con financiamiento de la Fundación Ford, primero envió a un conjunto de profesionales argentinos, que en general se desempeñaban en distintos organismos públicos e interesados en conformar el Centro, a distintas universidades norteamericanas y francesas (incluidas estadías en la ENA) para la realización de estudios de maestría y doctorado. A su regreso, constituyeron el Centro pero debieron apelar a la consultoría con organismos públicos o para la cooperación multilateral debido a la pérdida de financiamiento de la Fundación Ford. Entre sus primeros integrantes se constituyó uno de los núcleos más influyentes de expertos en administración pública y ciencia política de Argentina: Julio César Neffa, Roberto Martínez Nogueira, Jorge Roulet, Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Dante Caputo y Jorge Sábato. Muchos de ellos fueron al mismo tiempo profesores de las carreras de ciencia política y administración pública de la Universidad del Salvador de los jesuitas. Ante el cierre del CIAP, el CEDES fue creado con un primer financiamiento de la Fundación Ford por iniciativa de O'Donnell, Oszlak y Cavarozzi entre otros. Por el contrario, al no aceptar el financiamiento de la Fundación Ford, Roulet, Sábato y Caputo fundan el CISEA.

El CEBRAP fue creado por profesores de la Universidad de San Pablo con financiamiento de la Fundación Ford. Entre sus primeros impulsores y fundadores se encontraban, entre otros, Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, José Serra, Octavio Ianni. Al igual que el CIAP y a pesar del régimen dictatorial, parte del financiamiento consistió en la realización de consultorías en políticas públicas o investigaciones aplicadas para distintas instituciones públicas federales o estatales o para organismos de la cooperación multilateral. En su salida de Argentina y su permanencia en Brasil, O'Donnell realizó investigaciones en el CEBRAP.

Para el caso del CIAP, el CEDES y el CISEA, ver Camou y Soprano (2007). Para una historia del CEBRAP, ver Sorj (2001).

²⁵ Existió una significativa diferencia entre los sociólogos o economistas de las instituciones de Santiago, Buenos Aires o San Pablo, con esta red de expertos que actuaron en el área andina, México y Centroamérica y que “adoptaron” el enfoque sistémico. En primer lugar, la recepción del enfoque cibernético o de la teoría de los sistemas aplicada a las organizaciones tenía un escaso nivel de sofisticación teórica o conceptual. Esto los diferenciaba de sus colegas del sur que incluso llegaron a presidir la Asociación Internacional de Sociología (Cardoso) o de Ciencia Política (O'Donnell). En segundo lugar, carecían, a diferencia de estos últimos, de relaciones personales e intelectuales con los autores norteamericanos o europeos que citaban como fuentes conceptuales. Tampoco, su producción intelectual era citada o influía en los núcleos de investigación y desarrollo técnico de los centros intelectuales del norte, como sucedió con los primeros. Sus actividades docentes se desarrollaron principalmente en Iberoamérica, mientras que muchos de los integrantes del núcleo experto del sur supo ser docente en universidades norteamericanas o europeas.

²⁶ Nótese que en los modelos de orientación sistémica o estructural funcionalista norteamericanos, al interior de cada “sistema” se diferenciaban “estructuras” y “roles” para el cumplimiento de determinadas “funciones”. Por ejemplo, la diferenciación de estructuras burocráticas al interior del sistema político. En el modelo práctico de “sistemas” para la reforma administrativa en América Latina construido por esta red de expertos, al interior de cada “sistema” podían diferenciarse “subsistemas” además de “instituciones”.



un modelo conceptual que desarrollara un aporte a una teoría general con pretensión de validez general o sometido a la crítica académica²⁷.

Sin embargo, estas ideas tuvieron una significativa influencia en los modelos conceptuales que orientaron las reformas administrativas de esta área latinoamericana, tanto en las reestructuraciones administrativas como en los ordenamientos legales. Para 1974, el gobierno de la Revolución Peruana, había adoptado un modelo analítico para la reforma administrativa, en función de los “*Objetivos del Gobierno Revolucionario*”, fundada en una conceptualización sistémica. Dentro de los “*sistemas de administración pública*” distinguía al “*sistema de decisión política*”, a los “*sistemas de gestión*” vinculados a la producción de bienes y servicios, y a los “*sistemas auxiliares*” que eran establecidos como de “Personal, Abastecimiento, Tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Control, Racionalización, Información, Planificación y Jurídico” (INAP, 1977 [1974]: 411-412)²⁸. Para 1977, durante el régimen militar ecuatoriano (autocalificado como “nacionalista revolucionario”), el Consejo Supremo de Gobierno sanciona la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Por primera vez en América Latina, un régimen legal deja de utilizar las antiguas denominaciones de “hacienda”, “finanzas”, “contabilidad”, “presupuesto” mediante el cual se identificaban estos regímenes, y las reemplaza por el de “administración financiera”. Y define por primera vez a los distintos “sistemas de administración financiera y control”, que en esta ley fueron: *presupuesto, determinación y recaudación de recursos financieros, tesorería, contabilidad gubernamental y control*. Además, fue la primera ley que estableció la figura institucional del “organismo centralizado rector” de los sistemas²⁹.

La ley de administración financiera y control ecuatoriana pasó a constituirse en un modelo para otros países y para la cooperación multilateral. La influencia más directa fue sobre el denominado proyecto SAFCO de Bolivia. Durante la última presidencia de Víctor Paz

²⁷ Sin duda el modelo con mayor pretensión de validez es el denominado “modelo tridimensional” (instituciones, sectores y sistemas) de Jiménez Nieto. Para una reivindicación de su vigencia, ver Jiménez Castro (2005).

²⁸ El documento del Instituto Nacional de la Administración Pública del Perú no determina sus autores. Pero, nótese que es para el momento de la presencia de Jiménez Castro y Jiménez Nieto en el INAP del Perú.

²⁹ Tampoco hemos encontrado evidencias de quiénes participaron en la redacción de la ley de administración financiera ecuatoriana. Pero, nótese que responde en gran medida al modelo analítico desarrollado entre Jácome y Pérez Cajiao desde 1963 hasta 1974.



Estenssoro en Bolivia, se constituye un proyecto de reforma de los “sistemas de administración financiera y control” (SAFCO) en 1987³⁰. Para 1989, en el Decreto Supremo 22165, se identificaron como los “sistemas administrativos y de control” del sector público boliviano a los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad, Control Interno y Control Externo. Finalmente, en 1990, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, se sancionó la, denominada en la jerga boliviana, Ley SAFCO N° 1170, que con leves modificaciones sigue vigente hasta el presente. Es necesario destacar que la ley SAFCO establece además las relaciones con el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Inversión Pública.

En mayo de 1990, en el XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto, realizado en Guatemala de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Pública (ASIP)³¹ se concluyó que la difusión de las técnicas de presupuesto por programas debería dar lugar a partir de entonces a la promoción de un “modelo de administración financiera integrada” y su vinculación con la planificación.

A principio de 1991, el recientemente designado ministro de economía de Argentina, Domingo Cavallo convoca a los consultores internacionales argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón para desarrollar en el país una reforma presupuestaria y financiera pública similar a aquellas en las que venían participando en América Latina (Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, entre otros), nombrándolos Secretario de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto respectivamente. Para abril de 1991, Gutiérrez ya había elaborado el

³⁰ Mediante el Decreto Supremo 21756. En el proyecto tuvieron amplia influencia los hermanos Gonzalo (Goñi) y Antonio (Tony) Sánchez de Losada, por entonces Ministro de Planeamiento y Coordinación y Contralor General de la República, respectivamente. El proyecto financiado por el Banco Mundial contó con la asistencia técnica de diversos expertos entre los cuales se encontraban los argentino Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón que venían desempeñándose como consultores para la implantación del presupuesto por programas en diversos países de América Latina desde 1977 y 1973, respectivamente.

³¹ La ASIP se creó en 1973 en Caracas por un grupo de expertos latinoamericanos en presupuesto por programas, que habían desarrollado actividades de asistencia técnica, consultoría y capacitación vinculados a las actividades del ILPES/CEPAL y del CICAP-OEA. Como consecuencia del cierre temporal del ILPES con posterioridad al golpe militar chileno de 1973 y el creciente desinterés de OEA por las actividades del CICAP, conformaron esta organización internacional no gubernamental. A partir de entonces, cubrió el papel desarrollado en los 60 por el ILPES y el CICAP. Su rol en la recepción de expertos latinoamericanos emigrados de las distintas dictaduras latinoamericanas y las oportunidades de desempeño profesional que les ofrecieron en distintos países latinoamericanos fue muy significativo. Típicamente el caso de Carlos Matus, ex director de asistencia técnica del ILPES y presidente del Banco Central y ministro de economía de Salvador Allende.



anteproyecto de ley de administración financiera y control del sector público, que sería finalmente aprobada en octubre de 1992.

En 1989, el consultor norteamericano Jim Wesberry obtuvo financiamiento de la agencia de cooperación norteamericana USAID, para sistematizar las experiencias latinoamericanas de implantación de “sistemas de administración financiera y control” y promover su difusión mediante un programa regional³². Luego de dos años, el proyecto desarrolló un “modelo de sistemas integrados de administración financiera y control” denominado en la jerga experta como SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina (USAID, 1991)³³.

La construcción progresiva y difusión de este “modelo”, que utilizaba estas aplicaciones sencillas de la teoría de sistemas y construido a lo largo de diez años para la gestión de las finanzas públicas, comenzó a cobrar la naturaleza de un nuevo paradigma de reforma de la administración pública. Precisamente, en una década caracterizada por la crisis de endeudamiento externo, el estancamiento del crecimiento económico, el fracaso de los

³² Se trató del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe de la USAID, mediante un contrato con la firma de auditoría y consultoría Price Waterhouse. En el proyecto, tuvo una participación decisiva Jim Wesberry, contador, auditor y consultor norteamericano en finanzas públicas, auditoría y proyectos anticorrupción. Entre 1985 y 1988, se había desempeñado como director de operaciones para América Latina en Price Waterhouse y a partir de 1988 hasta 1993 fue asesor financiero de la USAID para el Proyecto. A partir de 1967 y hasta 1976, se desempeñó como consultor del Instituto de Administración Pública de Nueva York para misiones en Perú y Ecuador. Fue consultor en la Contraloría General del Perú entre 1970 y 1974 y del Ecuador entre 1974 y 1978. Es altamente probable que la influencia de Wesberry haya sido significativa en el uso de la expresión “sistemas integrados de administración financiera” en la ley ecuatoriana, dado su uso en la ciudad de Nueva York luego de la crisis fiscal de 1970 (Integrated Financial Management Systems). También, se desempeñó en la década del 80 como auditor de la OEA y consultor del Banco Mundial y como instructor de control interno y auditoría para la Contraloría General de Bolivia. Luego, la USAID financió actividades de consultoras y organizaciones internacionales no gubernamentales impulsadas por Wesberry para el seguimiento de las reformas de la administración financiera y el control en América Latina y en programas contra la corrupción. En la década del 2000, como asesor de la General Accountability Office (GAO), la oficina federal de auditoría gubernamental, y miembro de la asociación norteamericana de contadores promovió la unificación de los criterios de administración financiera en el gobierno federal de EEUU. Retirado en Ecuador, sigue siendo convocado para conferencias o proyectos de transparencia de las finanzas públicas.

³³ USAID (1991) es un documento que ha generado muchas controversias en torno a su influencia en estos procesos de cambio. Mientras que para muchos es una imposición de la USAID a toda América Latina, *aquí sostendremos que constituye una síntesis, una inscripción particular de una historia conceptual, construida sobre desarrollos realizados por latinoamericanos*. De hecho, una parte significativa del documento “copia” textualmente a Pérez Cajiao (1974) y toma especialmente a las definiciones de la ley de administración financiera de Ecuador de 1977 y de Bolivia de 1990. El mismo documento señala que es fruto de experiencias y aportes realizados por múltiples funcionarios y expertos en América Latina. Para una crítica del modelo y la “copia” de Pérez Cajiao (1974), ver Cortes de Trejo (2005). Dada la participación como consultor de Wesberry en estos ámbitos institucionales, en Price Waterhouse y en el Proyecto de USAID, y aunque el documento no especifique los autores, afirmamos que *existe suficiente evidencia sobre la decisiva participación de Wesberry y/o de sus ideas en su confección*. En particular, por el rol asignado a la *contabilidad gubernamental*, las críticas al modelo tradicional de control y su insistencia en la necesidad de responsabilizar a los gestores por el *control interno* y a una entidad superior de auditoría por el *control externo*, de acuerdo con las doctrinas que se venían desarrollando entre las federaciones norteamericana e internacional de contadores públicos sobre estas cuestiones. Para la síntesis del estado de situación de los diversos sistemas de administración financiera y control en América Latina al que había arribado Wesberry, a partir de su experiencia de consultor, y sus propuestas para América Latina, ver Wesberry (1988).



programas de desarrollo, la alta inflación y la crisis fiscal recurrente. Más allá de las distintas variantes, se “fijó” como componentes a de todo “sistema integrado de administración financiera y control” a los subsistemas integrados de *presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno y control externo*.

MARCOS LEGALES, MODELOS CONCEPTUALES Y SISTEMAS INTEGRADOS DE INFORMACION FINANCIERA: DE LA INVENCION A LA INNOVACION

La construcción del sistema de administración financiera argentino puede ser entendida como la construcción social de un gran sistema tecnológico en el sentido de Hughes (1987)³⁴.

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

Los orígenes de sistema de administración financiera argentino pueden rastrearse en la experiencia de consultoría realizada por Ricardo Gutiérrez³⁵ y Marcos Makón³⁶ para el

³⁴ Hasta la literatura académica que hemos consultado, esta es la primera vez en que se aplica el “patrón” de evolución de los grandes sistemas tecnológicos desarrollados por Hughes (1987) a la investigación sobre la construcción de grandes sistemas de administración pública.

³⁵ Ricardo Gutiérrez fue el Secretario de Hacienda de la República Argentina entre 1991 y 1996. Fue al autor del proyecto de Ley 24.156 de Administración Financiera y Organismos de Control y condujo la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2005 fue el Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Luego de recibido como Contador Público en la Universidad Nacional de Sur, se desempeñó como profesional de la Dirección de Presupuesto de la Provincia de Río Negro. Con la dictadura de 1966, el interventor militar Comodoro Huerta (de filiación desarrollista) lo convirtió en el Director General Central del Ministerio de Economía de la Provincia. En 1967, es enviado a tomar el Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública del CICAP/OEA de Buenos Aires. En 1969, Gutiérrez acompaña a Huerta a la intervención en Córdoba luego de los hechos del Cordobazo. En Río Negro y Córdoba, Gutiérrez implementó las técnicas de planeamiento y presupuesto por programas difundidos por el ILPES y el CICAP. Luego, de la salida de Huerta se desempeñó como responsable de los programas de asistencia a la reforma administrativa del Consejo Federal de Inversiones y Asesor a cargo de la Contaduría General de la provincia de Santiago del Estero. Su red de vinculaciones con los egresados del CICAP y del desarrollismo le permitieron estas posiciones, al igual que su período como funcionario del Ministerio de Economía nacional entre 1973 y 1976. Emigra a Venezuela invitado por sus relaciones con los miembros de la ASIP en 1977. Se desempeñó en proyectos vinculados a la modernización de los sistemas presupuestarios en Venezuela, Honduras y Ecuador, antes del proyecto SAFCO.

³⁶ Marcos Makón fue Subsecretario de Presupuesto de la República Argentina entre 1991 y 1996 y condujo con Ricardo Gutiérrez la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2001, durante la Presidencia de Fernando de la Rúa y como afiliado al Frente Grande, fue Secretario para la Modernización del Estado y durante escasos días Ministro de Desarrollo Social. Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner fue asesor de los Ministerios de Defensa y de Seguridad. Luego de recibido como Contador Público



proyecto SAFCO en Bolivia. Hasta el proyecto SAFCO, la ley ecuatoriana de 1977 había logrado “fijar” ciertas ideas sobre la administración de las finanzas públicas pero sin lograr avances significativos sobre cómo implementar los “sistemas integrados de administración financiera”. Dicho propósito, en cambio, formó de entrada parte del proyecto SAFCO. Gutiérrez y Makón trabajaron en la elaboración de modelos conceptuales que permitieran efectivamente la integración de los sistemas³⁷. Específicamente, en cómo a partir del sistema de categorías presupuestarias y al momento del registro del “devengado” del presupuesto se podía generar “automáticamente” la información financiera a expresar en los estados contables del sector público. Por ello, la “invención” más significativa fue el “Sistema Integrado de Cuentas”³⁸, primera versión de una tabla de conversión entre la información de la ejecución presupuestaria y la contabilidad pública. Conceptualmente había nacido el “Sistema Integrado de Información Financiera”, el SIDIF³⁹, sobre el criterio de “devengado” como momento principal de la registración⁴⁰.

En paralelo, en el marco del Proyecto SAFCO se elaboró la Ley de Sistemas de Administración Financiera y Control 1178, aprobada en 1990. Sin embargo, la ley tardaría varios años hasta 1997 en ser reglamentada en cada uno de sus “sistemas”. De todos modos,

comienza a desempeñarse en el Consejo Federal de Inversiones como experto en analizar las cuentas de inversión provinciales, los balances producidos por las Contadurías Generales de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, reclasificando los gastos por finalidad y función de acuerdo con los criterios promovidos por Naciones Unidas y que aún no eran utilizados como criterio en los presupuestos y la contabilidad sub nacionales. En 1969, es enviado a Santiago de Chile a tomar el “Curso Básico de Planificación con especialización en Sector Público”. A su regreso a la Argentina, siguió desempeñándose en el CFI en un programa de asistencia técnica a las provincias para implantar el presupuesto por programas. En 1973, es invitado a realizar una asistencia técnica al gobierno venezolano para la modernización del sistema presupuestario. A partir de 1979, realizó idénticas funciones para el gobierno de la Revolución Sandinista en Nicaragua. Siguió realizando diversas asistencias técnicas hasta su participación en el proyecto SAFCO.

³⁷ Entre 1989 y principios de 1991, Makón elaboró el Modelo de Formulación del Presupuesto para la Administración Central. Gutiérrez, la Metodología para la Elaboración del Presupuesto Consolidado del Sector Público y para la Determinación de sus Efectos Económicos, el Manual Básico de Contabilidad General para las Instituciones Descentralizadas sin Fines Empresariales, y el Manual de Contabilidad para las Empresas Públicas no Financieras.

³⁸ Naturalmente, Gutiérrez reconoce diversos antecedentes publicados en revistas especializadas y bibliografía de la época del documento “Sistema Integrado de Cuentas” del Proyecto SAFCO. Sin embargo, este documento debe ser considerado el primer invento práctico performativo que volvió realidad las “ideas” de los sistemas integrados de administración financiera sobre la base del principio del “devengado”. Gutiérrez sigue trabajando hasta el presente en el mejoramiento continuo de dichas “conversión”.

³⁹ Gutiérrez realizó una exposición de esta primera versión del SIIF boliviano en Gutiérrez (1991) cuando estaba a punto de asumir como Secretario de Hacienda de Argentina. Para ese entonces, Gutiérrez lo denominó SIDIF.

⁴⁰ En verdad, el primer sistema integrado de administración financiera es el modelo conceptual e informático brasileño, el SIAFI de 1986. La diferencia con la concepción desarrollada desde el proyecto SAFCO en adelante y adoptada posteriormente por la mayor parte de los países de América Latina es que el sistema de cuentas brasileño está conceptualmente organizado en torno al momento del “pagado”. Por ello, en Brasil el SIAFI está vinculado a la Cuenta Única del Tesoro y la Tesorería General, mientras que desde la reforma argentina se toma al devengado presupuestario registrado por la Contaduría General como el criterio ordenador de la registración y la gestión. Sobre la importancia del SIAFI para la administración financiera brasilera ver Bresser-Pereira (1999: 46).



Bolivia comenzó a implementar su Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con tecnología informática en 1991, sobre la base de los modelos conceptuales de presupuesto, contabilidad y tesorería para la administración central, descentralizada, empresarial, departamental, municipal y universitaria⁴¹. Para 1997, el sistema informático desarrollado se consideraba atrasado y poco confiable, reemplazándolo progresivamente a partir del año 2000 por el SIGMA (Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa) similar al modelo desarrollado en Argentina en los 90. Sin embargo, para mediados de la década del 2000 el funcionamiento del SIGMA aún no había alcanzado a la totalidad de los organismos descentralizados y avanzaba con dificultades a nivel departamental y local.

Por el contrario, la construcción del sistema de administración financiero argentino tuvo una evolución vertiginosa y supuso una “innovación” radical⁴². El ministro de economía Domingo Cavallo convoca a Gutiérrez como asesor en febrero de 1991. Y asume como Secretario de Hacienda para el mes de julio integrando a Marcos Makón como Subsecretario de Presupuesto⁴³. En abril de ese mismo año, el proyecto de ley de administración financiera redactado por Gutiérrez estaba enviado al Congreso y se terminó aprobando en octubre de 1992. Mientras se esperaba la sanción de la ley, se prepararon los manuales de cada uno de los sistemas, se desarrollaron las categorías presupuestarias y contables, se desarrollo el sistema informático central SIDIF y los aplicativos de carga en cada una de las entidades de la administración central y descentralizada y se prepararon los decretos reglamentarios. En la práctica, el proyecto de presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 1993⁴⁴, se realizó

⁴¹ Para una descripción somera del modelo conceptual e informático boliviano, sus desarrollos informáticos y la participación de Makón y Gutiérrez en el proyecto SAFCO ver Albano Landesa (1992).

⁴² En términos de Hughes (1987), no alcanza con que los “inventores” generen ideas para resolver problemas. Se deben convertir en “emprendedores” que en la fase de “desarrollo” de un sistema construyan organizaciones, modifiquen leyes, implanten procesos, desarrollen artefactos, asocien financiamiento. Solo si esto sucede, si se convierten en “constructores de sistemas tecnológicos” se puede pasar de la “invención” al “desarrollo” del sistema y a consolidar la “innovación” que implica la construcción del “sistema”, que es tecnológica y social a un mismo tiempo. Estas características son propias de la experiencia de implantación del sistema de administración financiera y el SIDIF en Argentina, a diferencia las experiencias previas de Ecuador y Bolivia y de muchas otras que luego tomaron al caso argentino como modelo y que tuvieron evoluciones en general mucho más lentas, fragmentadas, discontinuas y desintegradas.

⁴³ Cuando Ricardo Gutiérrez fue Secretario General de la provincia de Córdoba entre 1969 y principios de 1970, la Dirección de Planeamiento dependiente de la Secretaría General era ocupada por Domingo Cavallo. Ambos solicitan asistencia técnica al CFI para la implantación del presupuesto por programas. Aún cuando Gutiérrez dejó su cargo a principios de 1970, la asistencia técnica solicitada fue prestada por Marcos Makón. Cuando Cavallo asume como ministro de economía, les pide a Gutiérrez y Makón que regresen a la Argentina a implementar sus ideas sobre presupuesto y administración financiera.

⁴⁴ El responsable operativo de la reforma del sistema presupuestario fue Roberto Martirene, funcionario de la Dirección Nacional de Presupuesto desde 1972 y Director Nacional desde 1989. Fue enrolado por Gutierrez y Makón en el proceso de reforma, construyendo la



de acuerdo al nuevo modelo conceptual de interrelación entre los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. A los tres meses de la sanción de la ley 24.156, el sistema integrado de administración financiera con sus módulos de presupuesto, contabilidad y tesorería comenzó a funcionar el 1 de enero de 1993 con la primera versión del SIDIF⁴⁵. El 1 de julio de 1995 se introdujo la cuenta única del Tesoro⁴⁶. Para 1996, se había implantado y cargado todos los registros de la deuda soberana en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública, cuya información se conectó al SIDIF⁴⁷. Para 1996, se lograron los primeros estados contables de todo el sector público, para el mismo momento en que la administración norteamericana alcanzaba idénticos objetivos con otros procedimientos⁴⁸. Para 1996 los aspectos fundamentales de la reforma estaban culminados⁴⁹ y continuaron su proceso de adaptación continua. En 1999, la Secretaría de Hacienda desarrolló un aplicativo informático, UEPEX para la gestión de programas con financiamiento externo para permitir la integración de la gestión y la información financiera de dichos proyectos con el SIDIF central, a pesar de la inicial resistencia del Banco Mundial y del BID que comenzó a replicarse en todos los programas. A partir de la década del 2000, la relación de todos los organismos del sector público se vincularon al SIDIF central a través de un único aplicativo informático, el SIDIF

nueva Oficina Nacional de Presupuesto y el nuevo sistema presupuestario. Fue director de la ONP hasta 1999. Para un trabajo de reflexividad sobre su experiencia ver Martirene (2006).

⁴⁵ La responsable del desarrollo informático SIDIF fue la experta en informática argentina Paulina “Piky” Frenkel quien había desarrollado en la década del 80 la primera base del sistema de información en ciencia y tecnología para la Secretaría de Ciencia y Técnica de Argentina. Convocada por Gutiérrez, coordinó el desarrollo del SIDIF central argentino y sus aplicativos para las instituciones de la administración central y descentralizada a partir de 1991 hasta finales de la década.

⁴⁶ El responsable de la reforma del sistema de tesorería adoptando las ideas de Gutiérrez y Makón fue Jorge Domper, quien ha sido el Tesorero General de la Nación desde principios de 1989 hasta la actualidad. Sobre el modelo de la cuenta única brasileña, coordinó el desarrollo de la CUT en la Argentina, que se ha transformado en modelo para otras cuentas únicas de tesorería en diversas tesorerías latinoamericanas que utilizan el criterio de registración de “devengado”. Luego fue el responsable general operativo de las distintas actualizaciones del sistema de administración financiera argentino.

⁴⁷ El SIGADE es un sistema de contabilización y administración de la deuda soberana, desarrollado en 1982 por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y del Desarrollo (UNCTAD) con sede en Ginebra y distribuido a los países que lo requieran. En el caso argentino, se le solicitaron a la UNCTAD adaptaciones de pantalla para una mejor visualización de la información, a solicitud del ministro de economía Domingo Cavallo. Además, la información del SIGADE se “vinculó” por primera vez a un SIDIF. El responsable de la implantación fue Jorge Amado, quien anteriormente se había desempeñado como Contador General de la Provincia de Santiago del Estero, convocado por Ricardo Gutiérrez, quien lo había conocido durante su cargo como Asesor a cargo de la Contaduría santiagueña en 1972. La “vinculación” del SIGADE al SIDIF fue posteriormente modelo para toda América Latina.

⁴⁸ El responsable de la reforma del sistema de contabilidad fue Alberto Arolfo, quien también se había desempeñado como consultor internacional en reformas de la contabilidad pública y presupuestaria para distintos proyectos sostenidos por la cooperación multilateral en varios países de América Latina desde 1975 y en Mozambique. Ganó el concurso para Contador General de la Nación en 1982. Había sido compañero de Gutiérrez en el curso del CICAP de 1967 y se habían cruzado en distintos países latinoamericanos. Según Arolfo, la verdadera innovación fue el SIDIF. De modo idéntico, corroboró que la idea de establecer los estados contables generalmente aceptados por la profesión de los contadores en una ley como la 24.156 fue obra de Gutiérrez (Entrevista a Arolfo).

⁴⁹ Para un panorama técnico de los cambios, consultar la Revista de ASAP N° 29 de abril de 1997.



Local Único. Para la década del 2010, se reemplazó la antigua tecnología por un e-SIDIF, un sistema de información financiera en un entorno web.

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

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

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

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

En tercer lugar, los manuales de los sistemas consolidaban los modelos conceptuales que se desarrolló en América Latina a lo largo de treinta años: el presupuesto por programas y metas



físicas y el presupuesto plurianual, la tesorería con funciones de programación de caja, capacidades de generar instrumentos de financiamiento de corto plazo y cuenta única del tesoro, la gestión integrada de la información de la deuda pública y las normas de contabilidad para el sector público con los estados contables generalmente aceptados. Manuales que asimismo se actualizan a medida que el sistema “mejora” su integración y se introducen nuevas funcionalidades orientadas a facilitar la gestión de los usuarios institucionales (los servicios administrativos de las jurisdicciones del sector público) y las facilidades para los beneficiarios (ciudadanos, instituciones de la sociedad civil, empresas, proveedores, pagos de la nómina salarial a empleados públicos, jurisdicciones subnacionales, banca multilateral).

Un papel fundamental en la consolidación de la innovación y su difusión posterior, fueron las acciones de capacitación. A lo largo de veinte años, en el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda centenares de funcionarios de la administración pública tomaron los cursos sobre los distintos módulos del sistema de administración financiera y sus respectivas actualizaciones, actualmente en un entorno virtual. Comenzó a implementarse el Curso de Administración Financiera del Sector Público y el Curso Interamericano de Administración Financiera en convenio con ASIP para funcionarios latinoamericanos, que continúan hasta el presente. La ASAP⁵⁰ desarrolló en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, la especialización en administración financiera del sector público.

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

ESTABILIZACION Y TRANSFERENCIA

⁵⁰ La ASAP se constituyó como capítulo argentino de la ASIP en 1977. En un intento de regreso a la Argentina en la década del 80, Makón se asocia a la ASAP y pasa a integrar su comisión directiva. A partir de 1991, los principales referentes pasaron a ser Makón y Martirene, que se alternaron durante más de una década en la presidencia de la organización. Esta cambio su nombre de Asociación Argentina de Presupuesto Público por la de Presupuesto y Administración Financiera Pública. La ASIP se trasladó a la Argentina en 1985 y constituyó finalmente su sede en la Argentina en la década del 90.



Efectivamente, para 1996 el sistema de administración financiero argentino se encontraba estabilizado. Veinte años después, el “sistema” aparece para cualquier observador externo como habiéndose convertido en autónomo. Un sistema constituido por un conjunto de macro y microprocesos y procedimientos, en gran medida informatizados e integrados en forma casi automática, que permiten formular, reformular y ejecutar el presupuesto de todas las entidades de administración nacional y generar automáticamente la información de la ejecución presupuestaria y otros estados contables. Que permite además registrar automáticamente la recaudación de todas las fuentes de financiamiento (impuestos, recaudación por servicios, impuestos y tasas de asignación específica, donaciones nacionales e internacionales, créditos internos e internacionales, rentas financieras de entes del sector público) y proceder a los pagos a empleados, proveedores o beneficiarios individuales, empresariales, organizaciones sin fines de lucro u otras jurisdicciones federales o municipales, a través de una cuenta única del tesoro. El “sistema” registra la totalidad de la deuda de la administración, interna y externa y permite el cálculo en el presupuesto anual de la totalidad de los vencimientos de pagos de capital e interés, permitiendo habilitar su pago y/o determinando la eventual necesidad de nuevas operaciones de crédito. El “sistema” permite integrar a la contabilidad los balances de los bancos, empresas y otros entes públicos nacionales. Actualmente el “sistema” opera en un sistema informático en un entorno web (e-SIDIF). Genera una base de datos única y evita la necesidad de conciliar datos entre los “subsistemas” de presupuesto, contabilidad y tesorería y el casi integrado “subsistema” de crédito público. Garantiza la administración de permisos y la trazabilidad de todos los registros. El SIDIF es regulado centralmente por la Subsecretaría de Presupuesto y operado descentralizadamente por 116 jurisdicciones institucionales presupuestarias en el 2015. Para fines de 2015, se calculaba en 4142 los usuarios en las distintas jurisdicciones de la administración nacional, que procesaban un total de 2.642.000 de transacciones anuales de pago, a través de unas 10.000 operaciones diarias.

Los procesos de toma de decisiones públicas y de administración de programas y acciones han estado desde mediados de la década del 90 fuertemente interrelacionados, condicionados



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

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



institucionalidad jurídica, regularidad ante el sistema impositivo y de seguridad social y contar con una cuenta bancaria para poder implementar acciones sociales financiadas con fondos públicos⁵¹.

El “sistema” superó varias “pruebas”⁵² a lo largo de su estabilización. Sus inventores/desarrolladores/innovadores lograron “enrolar”⁵³ ministros de economía⁵⁴, altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda⁵⁵, legisladores⁵⁶, responsables y funcionarios de los servicios administrativo-financieros⁵⁷. El “sistema” ofreció “pruebas” de funcionamiento al Banco Mundial, el BID y la cooperación norteamericana, instituciones que empezaron a partir de entonces a ofrecer líneas de cooperación y crédito para replicar total o parcialmente el modelo argentino. Superó, además, la “prueba” de ofrecer a los programas con financiamiento externo la posibilidad de llevar un “sistema ad hoc”, el UEPEX, para que la gestión y la información financiera de dichos programas se integraran al SIDIF⁵⁸. Logró

⁵¹ En términos de Hughes (1987), el “sistema” adquirió “momentum”, un nivel de crecimiento, trayectoria y velocidad que lo ha hecho aparecer como “autónomo”. O como una “caja negra” en términos de Latour (1983), que por los procesos que suceden en su interior han transformado a la administración pública y contribuido a importantes transformaciones de otros actores.

⁵² El concepto de “prueba” es una noción central en la actualmente denominada “sociología pragmatista” francesa post Bourdieu. Para Boltanski (2000 [1990]), los agentes cuentan con competencias críticas que despliegan en las disputas ofreciendo “pruebas de justicia” sobre sus acciones fundándolas en algún criterio de bien común u orden de grandeza. En nuestro caso de estudio, los expertos del enfoque de “sistemas” han ofrecido “pruebas” de que el sistema de administración financiera puede funcionar con criterios de eficientismo bajo políticas fiscales de ajuste o bien vinculándose con planes nacionales de desarrollo o con políticas de crecimiento. Por el contrario, para la escuela de estudios sociales de la ciencia y la tecnología, los tecnólogos/científicos siempre ofrecen “pruebas de fuerza”: una manera de entender el mundo y la resolución de sus problemas demostrando que pueden trasladar del terreno experimental o de laboratorio a un nivel macro su particular “descubrimiento” o “invención”. Por cierto, las “pruebas” son de carácter “performativo”, donde la “realidad” es transformada, y no de naturaliza “analítica”. Ver, Notas Metodológicas.

⁵³ El concepto de “enrolamiento” en la actual sociología de la ciencia y la tecnología pragmatista francesa hace alusión al proceso por el cual los científicos y tecnólogos a partir del modo en que definen el mundo y las soluciones a sus problemas logran convencer a actores humanos e introducir actantes no humanos (artefactos, procesos, información, sistemas) para producir desplazamientos de los que intervienen en toda asociación o red. Esta “re-definición” del mundo supone procesos de “traducción” que se producen a nivel micro y macro para todos los “actantes”. Por lo tanto, en el estudio de la construcción de sistemas tecnológicos se trata del “análisis de los procesos de «traducción» (...) en los que los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otros versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción” (Law, 1998: 69).

⁵⁴ Típicamente el caso del ministro Cavallo, pero luego de todos los que lo sucedieron.

⁵⁵ Típicamente, la adopción por parte de Martirene y de Domper del enfoque de sistemas en la reforma de la administración financiera (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

⁵⁶ Especialmente a los miembros de las comisiones de presupuesto y hacienda de las dos cámaras del Congreso Nacional durante el proceso de sanción de la ley 24.156. Los legisladores no cuestionaron prácticamente ningún ítem de la ley de administración financiera, salvo el capítulo del control que fue sometido a importantes cambios negociados. Además, en el “enrolamiento” de los legisladores cumplieron un rol significativo los encuentros y seminarios en ASAP (Entrevista a Oscar Lamberto).

⁵⁷ En este proceso de “enrolamiento” de los funcionarios de los servicios administrativo financieros le cupo un papel determinante a los cursos de capacitación de la Secretaría de Hacienda. Hoy, algunos de tales funcionarios operan “descentralizadamente” como los “guardianes de la administración financiera” (Entrevista a Gerardo Otero).

⁵⁸ Incluso, el Sistema UEPEX tuvo una actualización al generarse una interfase para poder “vincularse” con el sistema SEPA (Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones) provisto por el Banco Mundial en acuerdo con el BID para la gestión de las compras realizadas por



varias migraciones sucesivas de su tecnología informática conducida por los propios técnicos de la Secretaría de Hacienda⁵⁹. Permitió gestionar las finanzas públicas con las sucesivas crisis globales desde 1994 (Tequila) o nacionales (crisis 2001-2002) que implicaron ajustes fiscales drásticos. El sistema permitió también la gestión de la expansión del gasto público a partir de 2003 y habilitó técnicamente las sucesivas renegociaciones de la deuda pública desde 2005 hasta el presente.

Ciertamente, las “pruebas” más importantes para los sucesivos responsables de la gestión de las finanzas públicas, ha consistido en contar con información confiable y oportuna diaria, semanal, mensual o anual. Tanto sobre la ejecución del presupuesto como sobre la gestión de caja. En este último aspecto, resultaron “pruebas cruciales”, tanto la puesta en funcionamiento de la competencia de la Tesorería para la “colocación” de bonos de tesorería de corto plazo en “interfase” con la Comisión Nacional de Valores, en el primer período de la reforma, como la capacidad de la Cuenta Única para lograr una adecuada secuencia de pagos a fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002⁶⁰. O el acelerado proceso que permitió la registración de toda la deuda soberana argentina en el SIGADE y su interfase con el SIDIF⁶¹.

Dada esta “estabilización del sistema” no es casual que el modelo de administración financiera del sector público nacional argentino pasara a ser “transferido” a otras jurisdicciones nacionales o extranjeras.

En primer lugar, a las provincias argentinas. Actualmente, veintiuna de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales de la Argentina cuentan con una ley de administración financiera con grandes similitudes que la ley nacional. Al principio, los responsables de la reforma nacional buscaron explícitamente la réplica, incluso desarrollado “ad hoc” un SIPAF

los programas con financiamiento externo, bajo las normas de compras y contrataciones de la banca multilateral. Esta interfase se ha replicado en toda América Latina.

⁵⁹ No existe aún una descripción exhaustiva del desarrollo informático realizado en la Dirección General de Sistemas Informáticos de la Secretaría de Hacienda. Para una primera aproximación consultar, <http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/>.

⁶⁰ Entrevista a Jorge Domper.

⁶¹ Entrevista a Jorge Amado.



(Sistema Provincial de Administración Financiera) para que fuera implementado por las provincias argentinas. Este proceso iniciado con gran impuso en la segunda mitad de los años 90, perdió fuerza con la crisis de 2001, independientemente de las dificultosas adaptaciones que se requieren dadas la existencia de reglas constitucionales de las provincias que son contradictorias con el “modelo”. Actualmente, solo las provincias de Santa Fé y La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires presentan las adopciones adaptadas más importantes con respecto al sistema nacional. Y otras jurisdicciones como San Juan, Córdoba o provincia de Buenos Aires han realizado implementaciones de algunos de los subsistemas. En este último caso, los bonaerenses que impulsaron la reforma pudieron avanzar en un modelo conceptual e informático similar el SIDIF conocido como RAFAM e implantado actualmente en todos los municipios de la provincia.

Pero, donde fue más notoria la réplica total o adaptada de la ley de administración financiera argentina fue en distintos países de América Latina. En el impulso a las reformas de la administración financiera promovidas en la segunda mitad de los años 90 por el Banco Mundial, el BID, la USAID y otras fuentes de cooperación, al menos 8 países latinoamericanos contaban con marcos legales adaptados de la ley de administración financiera argentina⁶². Y el SIDIF argentino, como instrumento informático, se encontraba adoptado o adaptado total o parcialmente en dichos países. Otros SIDIF se desarrollaron en la región, con el criterio de devengado como criterio de registración, teniendo en cuenta el caso argentino⁶³. Del mismo modo, que la difusión de la solución UEPEX para los programas con financiamiento externo replicado en la mayor parte de América Latina. Ciertamente, muchos países siguieron su propia trayectoria de construcción del sus propios sistemas de

⁶² Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Cuba y Paraguay.

⁶³ Particularmente en el área andina, Perú, Ecuador y Colombia.



información financiera en función de su tradición institucional⁶⁴, algunos tomando en cuenta aspectos de la experiencia argentina⁶⁵.

Este proceso contó con el apoyo del financiamiento multilateral y de la cooperación multilateral y de los países del capitalismo avanzado. Pero, lo que es necesario destacar aquí es la participación de Gutiérrez y Makón, nuevamente como consultores, y de otros expertos argentinos⁶⁶ y latinoamericanos vinculados especialmente a las reformas financieras boliviana y argentina. Un hito destacado de esta centralidad de la red experta e institucional argentina se expresa también en la cooperación técnica directa prestada por la Secretaría de Hacienda de Argentina a otros países, como en el caso de Nicaragua. En algunos casos, incluso, las actividades de consultoría realizadas por la red argentina de expertos pudo además retomar las ideas de vincular el sistema de administración financiera con los sistemas de planeamiento, programación operativa e inversión pública, ahora reconceptualizados, pero sin duda originados en los 60 en el paradigma desarrollista de la CEPAL y el ILPES⁶⁷.

En general, la promoción del modelo de “sistemas integrados de administración financiera” por parte del BID, el Banco Mundial y la USAID, como puede observarse por ejemplo en Uña (2012), Dorotinsky y Matsuda (2002) y USAID (2008) tiende a fundarse en “análisis comparados” de los distintos tipos de “sistemas” implantados o en proceso de implantación. Pero, *se desentienden de tratar detalladamente la historia de construcción*. Si bien, en los

⁶⁴ Tales los casos de Brasil y Chile. El SIAF chileno refleja una concepción tradicional de la contabilidad pública y el control ejercido por la Contraloría General de la República. De todos modos, es necesario destacar que el modelo chileno de Sistema Nacional de Inversión Pública y el sistema informático BAPIN, ha sido luego un “modelo” para la mayoría de los sistemas de inversión pública de América Latina (Contreras, Cartes y Pacheco, 2010). Asimismo, el “modelo” chileno de sistema de compras gubernamentales ha pasado a constituir un “paradigma” para muchos países latinoamericanos, con distintos grados de implementación y adaptación. En particular, se destacan, Perú, Ecuador, Colombia, Costa Rica y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para un análisis simple del modelo puede consultarse Goya Goddard y Barraza Sánchez (2007). En relación a Brasil, recientemente el SIAFI brasileño ha sido tenido en cuenta en la India para la implementación por primera vez de un sistema integrado de administración financiera.

⁶⁵ Especialmente México y Bolivia, en la adopción de la Cuenta Única del Tesoro en el primer caso (consultoría de Gutiérrez y Domper) y del SIGMA en el segundo (Consultoría de Gutiérrez y Makón). Uruguay recibió consultorías del equipo experto argentino (Makón) para la implementación del sistema UEPEX pero no adoptó el modelo de administración financiera.

⁶⁶ Tales los casos de Domper en tesorería, Martirene en planificación y presupuesto y Amado en deuda pública e implementación del SIGADE.

⁶⁷ El caso paradigmático de la tarea de construir sistemas de administración financiera vinculados al planeamiento del desarrollo, la programación operativa y la inversión pública con la participación de esta red argentina de expertos es República Dominicana. Sin embargo, no es el único. La mayor parte de los países latinoamericanos, a diferencia de Argentina, sigue contando con algún tipo de sistema nacional de planificación vinculado al presupuesto y la inversión pública, más allá de los problemas de formalismo, dificultades para el financiamiento o falta de integración sistémica con la administración financiera.



documentos del BID se destaca el origen latinoamericano del “modelo”, en general, sólo en contadas ocasiones se señala la “innovación” producida en el caso argentino. Por ejemplo, Pimenta y Farías (2012: 79), señalan que “en 1991 el SIAF de Argentina (SIDIF) representó un avance tecnológico fundamental, ya que se desarrolló como un modelo multicapas”. Sin embargo al señalar que “un aspecto importante del modelo de SIAF predominante en ALC es que la contabilidad de la ejecución presupuestaria se infiere automáticamente de las partidas presupuestarias por medio de matrices de conversión. Es decir, a partir de algoritmos que asocian los registros presupuestarios a los contables, se genera automáticamente la contabilidad por partida doble. Este modelo se ha implantado en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana” (Pimenta y Farías, 2012: 78), *omiten que estas “matrices” constituyen un “invento” de Ricardo Gutiérrez durante el Proyecto SAFCO y desarrollado posteriormente en Argentina.* Y, ciertamente, por la propia naturaleza de los documentos de la cooperación, omiten también la participación de la red de expertos argentina en la mayoría de estos casos. En, Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008) directamente se omite el caso argentino y de su lectura parece derivarse que la implantación del “modelo” se debe a la acción del Banco Mundial. Paradójicamente, Wesberry (1997), a fines de la década del 90 y como consultor de la General Accountability Office, comenzó a reclamar al gobierno norteamericano que implantara “sistemas integrados de administración financiera” como los que se habían desarrollado en América Latina y que habían sido promovidos por la USAID.

De todos modos, tal como estos documentos señalan, el “modelo de sistemas integrados de administración financiera” se ha expandido en *casi toda* América Latina⁶⁸ y otros continentes⁶⁹. Un reensamblaje de las administraciones públicas de alcance global originada en expertos latinoamericanos y llevada por los organismos de la cooperación bilateral y multilateral a países insospechados.

⁶⁸ Con sus diferencias, se trata de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Perú, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, Ecuador, Paraguay, Colombia, Chile y México.

⁶⁹ Un listado incompleto incluye a Eslovaquia, Iraq, Kazajestan, Kosovo, Uganda, Vietnam, donde ha actuado la USAID.



LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION SISTEMICA Y LOS DESAFIOS DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA EN EL CASO ARGENTINO

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

El “sistema” desarrolló el SIRUH⁷⁰, un sistema de registración de los pagos de la nómina salarial del personal público, que exclusivamente provee de información al sistema sobre la base de beneficiarios de pago de nómina, cualquiera sea su situación (planta permanente, transitoria, locación de servicios o contratado a término). Por lo tanto, se carece de un sistema integral de información y gestión de recursos humanos con sus diversos componentes (situación escalafonaria, carrera, capacitación, evaluación, etc.).

El “sistema” permite captar la información sobre los procedimientos de contrataciones a partir de la orden de la orden de compra. Sin embargo, se carece de un sistema de registro informatizado de la mayor parte de los procedimientos (plan de compras y abastecimiento, establecimiento de las necesidades, procedimientos de selección y adjudicación, etc.)⁷¹.

La Secretaría de Hacienda ha desarrollado el SABEN, un sistema de registración física y contable de bienes muebles inventariables. Sin embargo, no ha logrado expandir el sistema a los bienes inmuebles⁷².

El sistema de inversión pública, dependiente de la Secretaría de Financiamiento en los años 90 y en los últimos años de otras secretarías del Ministerio de Economía, se administra a través del sistema BAPIN (Banco de Proyectos de Inversión) para su evaluación y

⁷⁰ Su desarrollo se debe a trabajos de consultoría de Oscar Oszlak.

⁷¹ En el 2000, cuando Marcos Makón se hace cargo de la Secretaría de Modernización del Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete, trasladó la incipiente Oficina Nacional de Contrataciones desde la Secretaría de Hacienda. A pesar de los intentos por modificar el marco legal y construir un sistema con financiamiento del Banco Mundial, el objetivo de “construir un sistema de contrataciones” ha tenido escaso desarrollo. Makón sigue atribuyendo este problema al marco legal (Entrevista a Marcos Makón). Para un estado del sistema de contrataciones a mediados de la década del 2000, ver Schweinheim (2008). Si bien ha habido algunos cambios del marco normativo, las transformaciones operativas del sistema de contrataciones han sido escasas.

⁷² Argentina carece por lo tanto una registración y valuación confiable de los bienes inmuebles de la administración nacional. Esto trae importantes problemas de integralidad y fiabilidad de la información contable sobre el patrimonio del estado nacional.



establecimiento de prioridades y decisión de inclusión en el presupuesto nacional. Provee, por lo tanto, información sobre los proyectos de inversión pública en la etapa de formulación presupuestaria. Sin embargo, no existe una interfase en tiempo real con el SIDIF⁷³. Además, la inversión pública en los 90 estuvo escasamente financiada. Y a partir del 2003, gran parte de las inversiones públicas fueron decididas y presupuestadas por otros medios (fondos fiduciarios, transferencias directas a jurisdicciones subnacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales). Solo en los últimos años, la Dirección Nacional de Inversión Pública, logro consolidar la información de la Inversión Directa del Sector Público (más o menos registrada en el BAPIN) y el financiamiento vía transferencias a organismos, provincias, municipios y empresas del estado.

Las relaciones del sistema de administración financiera con el sistema de control han carecido de interrelación y continuidad. Entre 1993 y mediados de la década del 2000, el funcionamiento coordinado entre la Sindicatura General de la Nación y la Secretaría de Hacienda respondió tanto a lo establecido en la ley de administración financiera como a criterios internacionales de control interno. Esta situación inicial no se ha sostenido en la presente década, con debilitamientos importantes de los criterios de control interno. Por el contrario, a partir de la década del 2000, ha mejorado parcialmente la actuación de la Auditoría General de la Nación, que de todos modos cuenta con un diseño institucional que impide consolidar el funcionamiento del control externo⁷⁴.

Esta red reformista adoptó en parte la idea de que podía ser reemplazada la ausencia de un sistema de planificación en el caso argentino mediante la adopción del “modelo de gestión por resultados”⁷⁵, fuertemente impulsado por la banca multilateral desde fines de los años 90, en particular el BID. Ya, en la década del 2000, en la Subsecretaría de Presupuesto se realizó

⁷³ Esta situación se origina en gran medida en una decisión inicial de Cavallo, que hizo depender al sistema de inversión pública de la Secretaría de Financiamiento y no de la Secretaría de Hacienda (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

⁷⁴ Para un estado de situación a mediados de la década del 2000, ver Schweinheim (2008). Ha habido recientemente, en términos sistémicos, cierta integración a partir de la progresiva “apertura” de la Subsecretaría de Presupuesto a permitir el acceso de los equipos de auditoría de la AGN al e-SIDIF.

⁷⁵ Ver particularmente, Makón (2000-a). Sin embargo, el turbulento gobierno de de la Rúa y la crisis del 2001-2002, impidió avanzar significativamente en estas ideas. Ya en la década del 2000, la Secretaría de la Gestión Pública dio un impulso formal y de escasa fuerza a estas ideas.



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

Por el contrario, las “interfaces” con el sistema de ingresos públicos y con el sistema de seguridad social han logrado un alto nivel de integración. El presupuesto del ANSES se formula en el presupuesto nacional. Si bien se decidió oportunamente que, dado el volumen de beneficiarios, la gestión de caja de la recaudación y los pagos se realizaron por fuera de la Cuenta Única del Tesoro, la información sobre beneficiarios, y la gestión administrativa y contable del ANSES está integrada al SIDIF. La interfase entre la recaudación de la AFIP y la Cuenta Única del Tesoro está totalmente integrada. Y, si bien a partir de 2001, la AFIP no integra el presupuesto nacional, su gestión presupuestaria, de pagos y contable está en línea con las normas presupuestarias, contables, de tesorería y de contrataciones generales. Por lo tanto, sus estados contables sobre su gestión operativa pueden integrarse a la Cuenta de Ahorro e Inversión. Además, la base de CUIT/CUIL provistos por estos sistemas, permite controles cruzados sobre beneficiarios de pagos de la CUT, sean beneficiarios individuales, proveedores empresariales, instituciones públicas, y organizaciones no gubernamentales. El modelo conceptual del e-SIDIF se asienta además en la interrelación construida con estos sistemas⁷⁶.

⁷⁶ Ambos sistemas tuvieron un importante desarrollo cuando las gestiones de Pablo Fontdevila y Alberto Abad, en el ANSES y la AFIP respectivamente. Es necesario destacar que, al momento de la reforma de la administración financiera, Fontdevila era secretario de la Función Pública y luego se desempeñó en la Secretaría de Hacienda. Y Abad fue el primer síndico general en SIGEN luego de la sanción de la ley 24.156. Mucha de las reformas de procedimientos informatizados de los sistemas de seguridad social y de ingresos públicos se han hecho bajo el impulso del paradigma del gobierno electrónico y el uso de las tecnologías de la información y digitalización. De hecho, Fontdevila cuando fue diputado nacional fue el impulsor de la ley de firma digital. Ambos organismos son autoridades autocertificantes, ya que la Secretaría de la Gestión Pública y la Oficina Nacional de Tecnología de la Información no ha logrado desarrollar capacidades para la certificación de firma digital para toda la administración. Aún faltan investigaciones detalladas sobre estos procesos de construcción de ambos sistemas y sus fuentes doctrinarias y desarrollos tecnológicos. De todos modos, una primera aproximación sobre la construcción en AFIP puede verse en Pando (2010). Y sobre ANSES, consultar Fontdevila, Laguado Duca y Cao (2007).



Frente a estos problemas de integración con otros sistemas de planeamiento y gestión de recursos reales y de vinculación con los sistemas de ingresos públicos y de seguridad social, los responsables del sistema de administración financiera⁷⁷ desde principios de la década del 2000 se han comportado de modo incremental⁷⁸. El e-SIDIF está desarrollado con la visión de la integración con todos los sistemas descriptos (incluso con la base de datos del Registro Nacional de las Personas). Sin embargo, no han buscado impulsar las reformas e integraciones sistémicas por fuera de su responsabilidad institucional, como sucedió al inicio de la reforma. Las interrelaciones posibles con otros sistemas se realizan de manera coordinada, y no “impuesta”, como en el caso de ANSES y AFIP. A la espera de la iniciativa de los otros organismos rectores, al “sistema de administración financiera” y sus responsables le ha alcanzado con vincularse en lo estrictamente necesario (nómina de pago salarial, órdenes de compra, proyectos de inversión incluidos en el presupuesto). O ha desarrollado instrumentos para los proveedores del estado y el seguimiento de sus pagos, el aplicativo e-Prov. Ante la ausencia de planeamiento y programación, simplemente se establece la obligación de fijar metas físicas presupuestarias, al igual que en 1993, y la implantación de un presupuesto por resultados se la concibió como optativa y de adopción incremental y voluntaria.

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

⁷⁷ Sin duda, un factor e indicador de la estabilización del “sistema” es la continuidad del subsecretario de presupuesto Raúl Rigo desde el 1 de enero de 2002 (en plena crisis) hasta el momento de la elaboración de esta ponencia. En el mismo sentido, la continuidad de Domper. Rigo se inicia como pasante en la carga del SIGADE en 1994. Luego, se desempeñó en ANSES, lo que también es un elemento significativo en la relación con el sistema de seguridad social en la década del 2000.

⁷⁸ Hughes (1987) denomina a estos problemas a los que se enfrentan los “sistemas tecnológicos” en su fase de estabilización como “*reverse salients*”. Frente a ellos, los sistemas tecnológicos pueden actuar de modo innovador generando un sistema de más volumen o bien de modo incremental y conservador, tratando de preservar su “momentum” y su estilo.



significativamente distintos, la afectación de intereses en las responsabilidades, cuidado y destino final de los inmuebles públicos.

La misma respuesta tuvo el “sistema” frente a los desafíos de la democracia delegativa (O’Donnell, 1984) que se institucionalizó en Argentina⁷⁹. Frente a las facultades delegadas al Presidente o el Jefe de Gabinete para modificar o incrementar el presupuesto nacional, el “sistema” provee un funcionamiento: en la medida que existe un marco legal, si se modifica o amplía por decreto o decisión administrativa el presupuesto, el “sistema” le provee la arquitectura jurídica e informática para realizarla⁸⁰. Frente a la proliferación de fondos fiduciarios⁸¹, al “sistema” le ha alcanzado con presupuestar y registrar el flujo de ingresos y egresos de los fondos. Frente a las necesidades de adquisiciones por fuera de la normativa de compras y contrataciones, el “sistema” provee el recurso de su pago y registración a través de los fondos rotatorios⁸². Si la inversión pública se realiza vía transferencias de fondos y utilizando escasamente la técnica y el banco de proyectos de inversión, para el “sistema” igualmente está presupuestado, contabilizado y pagado.

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

⁷⁹ Para una interpretación de los efectos de la democracia delegativa en el patrón de instituciones administrativas, ver Schweinheim (2003). Para el tipo específico neopopulista, ver Schweinheim (2010).

⁸⁰ Para Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón (y antes de su fallecimiento también para Roberto Martirene) la modificación de la ley de administración financiera estableciendo estas facultades, altera el “espíritu” de la reforma. Cuando esto sucedió, a mediados de la década del 2000, una declaración pública de ASAP provocó una disputa y una mini crisis en su comisión directiva, particularmente con los miembros que a su vez eran funcionarios de la Secretaría de Hacienda.

⁸¹ No es aquí el lugar para exponer el instituto del “fondo fiduciario” y su utilización y proliferación en Argentina. Baste decir que rompe con el principio de la cuenta única del tesoro, ya que ciertos recursos son derivados automáticamente a los fondos administrados por alguna entidad financiera del sector público, en general el Banco Nación. Su administración es escasamente transparente ya que en general los responsables operativos de estos fondos disponen pagos a partir de requerimientos de alguna autoridad de la administración central. La idea de Makón y Martirene en la década del 2000 de someterlos a un criterio de presupuestación, ejecución y registro contable compatible con el “sistema” nunca prosperó.

⁸² El patrón delegativo se ha reforzado con la ley de presupuesto 2016 aprobada en 2015 durante la gestión de Cristina Kirchner. La ley de presupuesto 2016 explícitamente reformó la ley 24.156 estableciendo que toda adquisición realizada por el fondo rotatorio de las entidades no debe seguir la ley de compras y contrataciones.



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

ENSAMBLAJES FUTUROS: ¿QUIEN ENROLARÁ A QUIEN?

A principios de 2016, el panorama de los “sistemas administrativos” en la Argentina, presenta la siguiente situación.

Un sistema de administración financiera consolidado, dependiente de la Secretaría de Hacienda (e-SIDIF, presupuesto, contabilidad, tesorería, SABEN para bienes muebles) y de la Secretaría de Financiamiento (administración de la deuda pública). Un “sistema” que al tener su origen en una matriz vinculada a ideas del planeamiento y la programación operativa anual, de larga tradición latinoamericana, se presenta como “preparado” para un sistema de gestión para resultados o a un sistema de planificación. Además, continúa la alta integración entre el sistema de ingresos públicos y el sistema de la seguridad social. Esta consolidación está además asociada a la continuidad del equipo que gobierna el “sistema” en los últimos quince años.

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



latinoamericana de la relación entre planeamiento e inversión pública y administración financiera y el apoyo a estas experiencias de la banca multilateral.

En paralelo, un nuevo equipo de gestión ha asumido el Ministerio de Modernización. Este equipo viene de ocho años de experiencia en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y muestra como principal logro la implantación del expediente electrónico y una parcial aplicación del modelo chileno de compras públicas. El nuevo equipo ha planteado recientemente su orientación vinculado a las ideas del “gobierno electrónico” y el “gobierno abierto”⁸³. Además, es necesario señalar la implantación del Sistema de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) en la ciudad, de naturaleza similar al SIDIF (aunque aún no en plataforma web).

Las nuevas autoridades y expertos están orientadas a implantar el Sistema de Administración de Expedientes electrónicos y reemplazar el antiguo COMDOC⁸⁴. También, conocen la necesidad de desarrollar un sistema de recursos humanos que permita administrar todos los componentes de la carrera administrativa, y evitar la multiplicidad de aplicativos y sistemas de información y gestión de recursos humanos⁸⁵. Además, vienen con la idea, “aplicada” en la administración de la ciudad de Buenos Aires, del establecimiento de plantas “óptimas” de personal para las distintas jurisdicciones⁸⁶. Al mismo tiempo, están orientados también a dar avances progresivos en el desarrollo de un sistema de compras públicas similar al modelo chileno.

⁸³ Conversaciones con Andrés Ibarra (diciembre 2015/febrero 2016). La literatura sobre las ideas sobre gobierno electrónico que se remontan a los años 90 y las más recientes sobre gobierno abierto son abundantes y no es momento de citarlas aquí. Sobre la forma en que se fue construyendo la doctrina en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la experiencia del expediente electrónico, ver Clusellas, Martelli y Martelo (2014).

⁸⁴ El COMDOC es un sistema de registro y seguimiento de expedientes físicos desarrollado por la Secretaría de Hacienda y luego replicado en la mayor parte del sector público.

⁸⁵ Al igual que en los últimos años, una posibilidad es el Sistema SARHA, desarrollado por la AFIP para su gestión interna, y que ha sido replicado en otros organismos del sector público. No existe acuerdo acerca de la capacidad del “sistema” para gestionar todos los componentes de las distintas carreras administrativas.

⁸⁶ En la historia del paradigma de reforma orientada por el “enfoque de sistemas” se destaca el intento en la Ley SAFCO de Bolivia de establecer un “sistema de organización administrativa” (SOA) que definiera las estructuras, procesos y plantas de personal en función del planeamiento y la programación operativa. Las evaluaciones ex post han dado evidencia de que el SOA nunca funcionó de acuerdo a las ideas que llevaron a su definición (casi de “organización base cero”). Por cierto, no es este el paradigma de acercamiento a este problema por parte de las actuales autoridades del Ministerio de Modernización.



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

A la fecha de la finalización de esta ponencia, también se han esbozado ideas sobre un sistema de metas de gobierno para las jurisdicciones y algún mecanismo de control de gestión, aparentemente en manos de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁸⁷.

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

A partir de esta breve historia del sistema de administración financiera y su relación con otros “sistemas” aparecen algunas incógnitas y preguntas sobre el futuro⁸⁸.

¿Se desarrollará un sistema de planeamiento y evaluación de políticas en la Jefatura de Gabinete? ¿O se optará por un sistema de seguimiento gerencial de las metas fijadas a áreas de gobierno y sus responsables? ¿Se utilizará un sistema de metas presidenciales como alternativa?⁸⁹

⁸⁷ No aparece aún la idea de un sistema de planificación y de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas y programas. En relación a este último, ha habido sendos proyectos de ley de la senadora Michetti, actual Vicepresidente, y recientemente del Senador Abal Medina, para constituir una Agencia Nacional de Evaluación. Ambos carecen de un enfoque de “sistemas” asociado a un sistema de planificación, como en distintos países de América Latina (Colombia, República Dominicana)

⁸⁸ Lo que sigue a continuación se deriva de la idea de la “batalla entre sistemas tecnológicos”. Ver, Hughes (1987).

⁸⁹ En varios países de América Latina (Brasil, Colombia, República Dominicana) existe un sistema de metas presidenciales, donde el Presidente selecciona el seguimiento de un reducido grupo de metas de política pública, que aparecen como “compromisos del Presidente” frente a la ciudadanía. En general, asociados a un sistema de planeamiento. En República Dominicana el “sistema” corre en el SIGOB, un sistema de programación y evaluación de metas, provisto por el PNUD. En la provincia del Chaco, el SIGOB se ha utilizado como sistema



¿La Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Modernización lograrán formular un programa convincente para el desarrollo de los sistemas (metas, compras, recursos humanos, tecnología de información para los sectores públicos) y dispositivos como el expediente electrónico que logre enrolar al resto de los actores? En particular, ¿logrará conseguir financiamiento del BID y del Banco Mundial suficiente para alcanzar la “construcción” de nuevos sistemas tecnológicos? Especialmente, ¿cómo se darán los mecanismos de enrolamiento y contraenrolamiento con los “sistemas” dependientes del Ministerio de Economía, la ANSES y la AFIP, actualmente muy estabilizados?

En este último punto, cabe destacar nuevamente que las ideas del gobierno electrónico y los datos abiertos ya forman parte de las “ideas” justificatorias de los “sistemas” de la seguridad social y de ingresos públicos. Pero, también de los responsables de las reformas de la administración financiera⁹⁰.

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

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

de programación y seguimiento de todos los programas de gobierno. En la Ciudad de Buenos Aires, la Secretaría General ha establecido recientemente la formulación de un sistema de formulación de metas de gobierno para el Jefe de Gobierno.

⁹⁰ Ver particularmente, Makón (2006) y Rigo (2014).



Si se ha seguido esta ponencia, por cierto se trata de dispositivos técnicos, procesos, redes y sistemas informáticos. Pero, no solamente de ellos. En definitiva, el desarrollo de “sistemas tecnológicos” también implica una manera de “establecer” las entidades del mundo y sus relaciones. En este caso, qué “sistemas” deben existir en la administración pública y como se relacionan y/o subordinan unos con respecto a otros. Supone pruebas de fuerza entre “sistemas” en competencia. En otros términos. ¿Primaran las ideas “gerencialistas” del “control de gestión” para el “servicio al ciudadano” a través del “gobierno electrónico”, la conectividad y el “gobierno abierto”? O, ¿primará el “espíritu” del planeamiento que todavía puede percibirse en la doctrina de los “sistemas integrados de administración financiera”? Pero, hay que “seguir a los actores” y ver como “evolucionan” los grandes sistemas de administración en Argentina. Y, para ello, aún falta mucho tiempo.



NOTAS METODOLOGICAS

En la investigación en curso se está problematizado la construcción y estabilización del Sistema de Información Financiera argentino. El “sistema” constituye el dispositivo de gestión pública más estabilizado e institucionalizado fruto de las reformas administrativas de los años 90. Comenzó a operar en 1993 y lleva más de dos décadas de implantación y adaptación continuas. El “sistema” se ha replicado total o parcialmente en la mayoría de las jurisdicciones provinciales de la Argentina y en muchos países de América Latina. Los procesos de toma de decisiones públicas y de administración de programas han estado desde entonces fuertemente interrelacionados, condicionados o viabilizados por el sistema integrado de administración financiera. De acuerdo con las características de los procesos de crecimiento, estancamiento o recesión económica, el sistema ha permitido tanto la expansión como el ajuste del gasto público. Los efectos del sistema no se limitan a la gestión macroeconómica de las finanzas o a la expresión presupuestaria y contable de las políticas públicas. Sólo para señalar algunos de los efectos sociales más amplios, solo hace falta mencionar aquí la bancarización de los pagos a empleados públicos, proveedores o beneficiarios que ha expandido a los usuarios del sistema bancario y promovido y multiplicado la formalización y la vinculación de personas, proveedores del estado, y ONG’s con el sistema financiero.

A partir de esta primera aproximación al objeto de estudio (la construcción de sistemas de administración financiera y sus consecuencias sociales más amplias), surgen un conjunto de preguntas de naturaleza empírica orientadas a formular el problema de investigación en términos sociológicos. ¿Cómo puede ser explicado el proceso por el cual la implantación del sistema de administración financiera se ha constituido en una de las reformas administrativas más estabilizadas de los años 90? ¿Cuál es el papel desempeñado por los grupos expertos nucleados en la ASAP en la concepción, implementación y réplica del “sistema”? ¿Cómo se transformaron la experticia, la doctrina administrativa y el ethos de dicho núcleo experto, que se materializa en la construcción del modelo conceptual y técnico de la reforma de la



administración financiera? ¿Cómo se relacionan significativamente dichas doctrinas administrativas con sus ideologías políticas? ¿Cómo se fue transformando dicha doctrina administrativa desde fines de los años 60 hasta articularse con el modelo de gestión por resultados? ¿Cómo se tejieron alianzas y compromisos del núcleo experto con otros actores políticos y sociales para llevar adelante estos procesos de reforma administrativa? ¿Qué disputas y controversias debieron superarse y se siguen sucediendo en torno al sistema de administración financiera originado en los años 90? ¿Qué efectos ha tenido la estabilización del “sistema” sobre las conductas de políticos, expertos de alto nivel en gestión de políticas específicas, funcionarios de la Secretaría de Hacienda, burócratas de los servicios administrativo-financieros de las instituciones, los técnicos operativos de programas de gobierno y beneficiarios de la acción de gobierno?

Sostenemos, entonces, que la construcción de un “sistema” administrativo y sus consecuencias sociales más amplios constituye un problema de investigación que puede tratarse sociológicamente. Primero, porque, es una entidad socialmente construida que no existía en 1991 y que puede rastrearse a partir de las actuaciones y relaciones de una red de expertos, políticos, técnicos y consultores que participaron de esta construcción. Porque, además, esta nueva asociación de conductas renovó el sentido de actuar en el colectivo que es la administración pública, involucrando a centenares de funcionarios del estado, así como a políticos, técnicos y agentes responsables, no solo de las administración de los recursos financieros, sino también de la formulación, ejecución y evaluación de los programas y políticas públicas. Y, porque se enlazó a su vez con un conjunto de comportamientos sociales más amplios. Luego, porque a pesar de que esta investigación se centra en el caso argentino, sus antecedentes pueden rastrearse en una serie de prácticas expertas y construcciones doctrinarias sucedidas en América Latina a partir de los años 60. Y, que posteriormente tuvo efectos de demostración en la mayoría de las administraciones públicas y dispositivos estatales de América Latina. Además, porque el rastreo de la actuación de los expertos revela una dimensión moral, una moralidad específica, un ethos, un modo de conducción general de la vida, expresada además como una cierta ideología sobre la justicia y el desarrollo.



Dicho de otro modo, porque puede traer a reconsideración y tratamiento problemáticas tradicionalmente tratadas por la sociología: la cuestión de los expertos, el problema de la tecnocracia, la ideología de los expertos, los procesos de cambio en el estado y sus sistemas administrativos y sus efectos sociales más amplios.

Dadas estas preguntas y la justificación de por qué nos encontramos ante un caso pasible de ser objeto de investigación sociológica, el objetivo general de la investigación consiste en describir el proceso de construcción y estabilización del sistema de administración financiera argentino en la década de 1990 (1991-96), rastreando su origen en las prácticas, las doctrinas técnicas y el ethos de la red de expertos en administración financiera y presupuesto que lo construyeron (década del 60-1990), y sus efectos en el ensamblaje social de conductas de diferentes tipos de actores políticos y sociales (desde la segunda mitad de los noventa).

A su vez, los objetivos particulares de la investigación son:

Rastrear el proceso de desarrollo y consolidación de la experticia, la doctrina administrativa y de gestión pública, las concepciones ideológicas y el ethos del núcleo experto que dio lugar al modelo conceptual y técnico de la reforma de la administración financiera argentina en los años 90 y su evolución hasta su vinculación con el modelo de gestión por resultados.

Reconstruir la situación, los procesos de alianzas y compromisos y los comportamientos del núcleo experto con otros actores políticos y sociales en la implementación de los años 90, las adaptaciones y las réplicas posteriores del sistema de administración financiera y las disputas y controversias que debieron superarse y se siguen sucediendo en torno al sistema de administración financiera.

Tipificar las conductas y las relaciones con el sistema de administración financiera de políticos, expertos de alto nivel en gestión de políticas específicas, funcionarios de la Secretaría de Hacienda, burócratas de los servicios administrativo-financieros, los técnicos operativos de programas de gobierno y beneficiarios de la acción de gobierno.



La solución teórica e interpretativa a las cuestiones planteadas y el material empírico recogido y sistematizado utiliza especialmente enfoque pragmatista. En particular, las nociones interpretativas de Boltanski y Chiapello (2002 [1999]) sobre las distintas concepciones de justicia y su reflejo en las doctrinas de gestión, la teoría del actor red de Latour, Callon y Law⁹¹ sobre el ensamblaje de lo social a partir de las acciones de los científicos y los tecnólogos y el enfoque de construcción de sistemas tecnológicos en Hughes (1987).

Enfoque metodológico

Estamos, por lo tanto, hoy día ante la presencia de un sistema muy estabilizado⁹² de procesamiento y gestión de la información y los recursos financieros. Un asociación de actantes humanos (responsables y funcionarios de los órganos rectores, políticos, funcionarios y técnicos de las entidades presupuestarias) y actantes, entidades cuasi humanas, cuasi objeto sociales, híbridos (modelos conceptuales, procedimientos, leyes, reglamentaciones, computadores interconectados, registros informatizados y órdenes de pago a cuentas bancarias de beneficiarios, etc.). Actualmente, aparece como una “caja negra”⁹³ para la mayoría de los políticos o técnicos de programas o empleados públicos. Y, mucho más aún, para la mayoría de los ciudadanos. La utilización en este caso de la teoría del actor red y sus componentes metodológicos, nos ha permitido investigar como se ha desplegado esta construcción, como se ha estabilizado y como está compuesta actualmente esta asociación o ensamblaje (Latour, 2008: 348). En la investigación en curso, se trata de

⁹¹ No es aquí el lugar para tratar el modo en que los denominados estudios sociales de la ciencia o de la ciencia y la tecnología han contribuido a este nuevo estilo sociológico. Para una bibliografía que permita reconstruir esta línea de investigación sociológica ver especialmente, Bloor (1976), Latour y Woolgar (1986 [1979]), y Bijker, Hughes y Pinch (1987). Para aspectos conceptuales, epistemológicos y metodológicos fundamentales de esta corriente ver, Latour (1983), Callon (1986), Callon (1987), Law (1998), Latour (2008: [2005]) y Law (2007) Para una buena introducción en castellano, ver, Domènech y Tirado (1998). Para la influencia de esta corriente en la sociología de los economistas y sus capacidades para producir la realidad económica, ver especialmente Callón (1998) y (2006).

⁹² A pesar de su estabilización, el sistema se ha reensamblado constantemente desde 1996. No solo en el modo de traducción “ortodoxa” que construyeron los expertos, sino por otros reensamblajes no deseados como la delegación de facultades de modificación presupuestaria al poder ejecutivo, la salida de entes públicos del presupuesto o la multiplicación de fondos fiduciarios.

⁹³ No insistiremos aquí sobre las nociones de actante, entidad cuasi humana, cuasi objeto social o híbrido y de caja negra de la teoría del actor red. Aquí utilizamos estas nociones a partir, entre otros, de Latour (2007) y (2008).



“rastrear asociaciones” y un “tipo de relación entre cosas que no son sociales en sí mismas” (Latour, 2008:19).

El rastreo de la red de actantes: desde los años 60 hasta la construcción y estabilización del sistema de administración financiera y después

La concepción, la implementación y la réplica del sistema de administración financiera están directamente vinculadas a la actuación de una red de expertos argentinos nucleados en la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), que a su vez dirigen la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP). En sus orígenes, los más destacados miembros de este grupo de expertos, Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón, fueron influidos por las doctrinas y teorías de la administración para el desarrollo, a partir de cursos de alto nivel en instituciones como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) dependiente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con sede en Santiago de Chile o el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA) con sede en Buenos Aires y Caracas. Participaron de la difusión del presupuesto por programas en Argentina, entre otros lugares desde el Consejo Federal de Inversiones (CFI), y en otros países latinoamericanos. Se involucraron en la crítica a la doctrina de la planificación desarrollista cepaliana de los años 50 y 60 y a los sistemas de contabilidad e información financiera. Participaron de la puesta en práctica de las nuevas doctrinas presupuestarias, leyes de administración financiera y presupuesto y de consolidación de la información financiera estatal desde los años 70 y 80 en países como Venezuela, Honduras, Nicaragua y Ecuador. Fueron influidos a partir de los años 80 por las primeras doctrinas que aplicaron la “teoría de sistemas” al campo de la administración financiera del estado y participaron de la reforma de la administración financiera en Bolivia, a fines de los años 80 y a principios de los años 90. Luego, tuvieron la oportunidad de “construir” totalmente el “sistema” en la administración nacional argentina entre 1991 y 1996, concebido como un sistema integrado de información y gestión financiera a partir de las tecnologías de la



información disponibles. Luego “exportaron” dicho sistema a otros países. Y vienen intentando hacerlo en las jurisdicciones provinciales de Argentina. Antes y después de su pasaje por responsabilidades en cargos públicos, siempre se desempeñaron en “proyectos de reforma” desde consultoras, organizaciones no gubernamentales y proyectos financiados por la banca multilateral, los organismos multilaterales o la cooperación donante para el desarrollo, en Argentina y América Latina⁹⁴.

En la investigación se está rastreado el ensamblaje de los siguientes elementos:

1. Las *universidades* donde se formaron en sus estudios de grado y las *asociaciones políticas* de las que formaron parte (en general, con *ideologías de izquierda más o menos revolucionaria*) en la primera mitad de los años 60.
2. Sus primeros trabajos profesionales (en *áreas de planeamiento y presupuesto, contabilidad pública, información financiera del gasto público, asistencia técnica a la reforma administrativa y presupuestaria*) entre 1965 y 1973.
3. Los *centros nacionales o internacionales de formación de posgrado* donde se encontraron con las *doctrinas y técnicas* del presupuesto por programas, *modelos de capacitación y técnicas de consultoría* y donde se asociaron profesionalmente con *expertos nacionales o internacionales* en la segunda mitad de los años 60.
4. Los *textos técnicos y doctrinarios* que leyeron en su formación experta o a lo largo de sus experiencias de consultoría.
5. Las *leyes latinoamericanas* (Venezuela, Ecuador, Bolivia) que consideraban modelos de planeamiento, presupuesto o administración financiera o en las cuales participaron en su *puesta en práctica* como consultores.

⁹⁴ Paradójicamente, siendo un caso tan notorio de construcción, estabilización y réplica de un sistema administrativo en el contexto de las reformas de los años 90, el mismo ha sido de escaso tratamiento por parte de las ciencias sociales, en general y de la sociología en particular. No es el momento aquí para sintetizar el tratamiento canónico de las reformas económicas y administrativas de los años 90. En algunas ocasiones, los propios expertos que construyeron el “sistema” intentaron esfuerzos reflexivos sobre el caso, de carácter más bien doctrinario, como en Makón (2000-b) y Martirene (2006) o de naturaleza académica, como en Amado (2005). Otros trabajos han tratado parcialmente al caso que investigamos aquí como un caso de innovación (Ciai, Darhmoraj y Schweinheim, 1998), a la doctrina de reforma de sistemas administrativos como una de las doctrinas principales de las reformas administrativas de los años 90 (Schweinheim, 2013) y al comportamiento tecnocrático de los expertos en administración financiera y su relación con el patrón político de democracia delegativa (Schweinheim, 2005).



6. Las *asociaciones de expertos* en presupuesto nacionales (ASAP) o internacionales (ASIP) de las cuales vienen participando o con las cuales están vinculados.
7. Los *políticos* argentinos o de otros países con los cuáles se asociaron en su trayectoria (particularmente importan sus tempranos vínculos con Domingo Cavallo entre 1969 y 1973).
8. Las *prácticas profesionales de consultoría y capacitación* que desplegaron en distintos países de América Latina entre 1973/76 y 1990, financiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OEA o el Banco Mundial.
9. Los *documentos* que produjeron a modo de *síntesis conceptuales*, antes y después de la construcción del sistema de información financiero argentino.
10. Su *inserción en los equipos del Ministerio de Economía* convocados para volver a Argentina por Domingo Cavallo en 1991 y las *prácticas de difusión o convencimiento* de políticos, legisladores y funcionarios de la Secretaría de Hacienda sobre el “sistema” que se quería construir.
11. Los *bancos multilaterales* (Banco Mundial, BID) y otros *organismos de cooperación* que apoyaron o financiaron la reforma de la administración financiera argentina o de otros países de América Latina y los *expertos y doctrinarios* latinoamericanos o norteamericanos que la difundieron o promovieron.
12. La *ley 24156* que enviaron al Congreso Nacional, los *debates y controversias* para su sanción y promulgación, los *decretos reglamentarios*, los *manuales conceptuales* de los subsistemas, la *convocatoria a consultores internacionales para acciones de consultoría, sensibilización y capacitación*, la creación del *Centro de Capacitación* de la Secretaría de Hacienda y los *cursos de capacitación masiva de funcionarios* para la puesta en práctica del “sistema”.
13. Los *expertos o funcionarios de carrera* que fueron convocando o seleccionando para hacerse cargo de las distintas *oficinas rectoras y direcciones claves* del “sistema”, fijándoles metas de construcción de los macroprocesos y procedimientos del sistema, su informatización, puesta en funcionamiento y difusión como capacitadores clave.
14. El *diseño y puesta en uso del SIDIF* y las *guías de usuarios*.



15. Los *cambios de doctrina* y de la *comisión directiva* de ASAP, el *traslado definitivo y permanente de ASIP a la Argentina*, los *cursos internacionales* de ASIP y el Centro de Capacitación de Hacienda y el Posgrado en Administración Financiera del Sector Público ASAP-Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
16. Las *conferencias nacionales* sobre la reforma y las *conferencias internacionales* en las cuáles difundieron las reformas.
17. Las *actividades de cooperación* (entre 1991-96) y posteriormente, a partir de 1996, de *consultoría individual o empresarial* en provincias argentinas y países de América Latina, para replicar el “sistema”.
18. Los *gráficos o esquemas o “diapositivas de power point”* que utilizan en cursos de capacitación, conferencias o presentaciones de resultados de consultoría para capacitar, sensibilizar y lograr la comprensión de sus auditorios o lectores.

Consideraciones metodológicas sobre el rastreo

En la investigación ha sido necesario tomar un conjunto de decisiones metodológicas sobre este rastreo. No era posible, dado que el ensamblaje y la estabilización del “sistema” se produjo entre 1991 y 1996, utilizar un estilo de investigación inaugurado por los denominados “estudios de laboratorio”⁹⁵. Ello hubiera consistido en la presencia del investigador en el lugar donde sucedieron la mayoría de los hechos de construcción del “sistema” (Palacio de Hacienda, Hipólito Yrigoyen 250, Buenos Aires). Observar, por ejemplo, los comportamientos de los reformadores expertos y funcionarios, sus debates, el modo en que inscribían el “sistema” en diseño en sucesivas versiones de los manuales o reglamentos, las discusiones sobre el diseño del SIDIF, sus pruebas pilotos, las primeras capacitaciones y los materiales de instrucción utilizados. O bien, seguir a los hechos en reuniones de gabinete o con el presidente o con los legisladores o los oficiales del Banco

⁹⁵ “La única forma de entender la realidad de los estudios de la ciencia es fijarse en lo que mejor se le da a dichos estudios, esto es, poner suma atención en los detalles de la práctica científica. (...) descrita esta práctica tan de cerca como lo hacen los demás antropólogos cuando van a vivir entre tribus extranjeras (...)” (Latour, 2001: 38)



Mundial que financiaron el desarrollo del “sistema” o en las conferencias nacionales o internacionales donde se lo difundía.

Podría haberse decidido simplemente utilizar datos secundarios sobre el ensamblaje del “sistema”. De hecho, existe importante documentación, con fechas precisas de edición, de leyes, decretos reglamentarios, manuales, documentos de la reforma, cursos, materiales de instrucción, información disponible en las páginas web de la Secretaría de Hacienda, artículos publicados por los expertos en la revista de ASAP, documentos producidos antes y después por los expertos, muchos disponibles en la web, abundante documentación el Centro de Documentación de la Secretaría de Hacienda. Podría, haberse intentado una estrategia de rastreo de los datos empíricos del estilo del ensayo de Latour sobre Pasteur (Latour, 1983).

Sin embargo, se está utilizando un estilo de investigación que combinó distintos modos de seguimiento o descripción de esta construcción social. Realizamos un conjunto de entrevistas a los responsables de la reforma del sistema de administración financiera y de sus distintos subsistemas⁹⁶. Hemos estado relacionados con esta comunidad de expertos en administración y gestión pública desde nuestra participación en las reformas administrativas desde 1990 y en particular con los procesos de reforma de la administración financiera desde 1992. Por lo tanto, hemos participado con ellos en actividades docentes, conferencias, publicaciones y membrecías institucionales. Además si bien la naturaleza de las entrevistas tampoco hubiera podido revestir totalmente la metodología de Boltanski (2000:18 [1990])⁹⁷, nuestra confianza

⁹⁶ Jorge Domper, entonces y actualmente Tesorero General de la Nación; Alberto Arolfo, ex Contador General de la Nación; Jorge Amado, ex Director Nacional de la Dirección Nacional de Deuda Pública. No se pudo contar con una entrevista a Roberto Martirene ex Director Nacional de Presupuesto, recientemente fallecido, pero contamos con registro de importantes conversaciones y debates mantenidos con él sobre los procesos de reforma de la administración financiera. Tampoco se pudo contar con entrevista a Paulina “Piky” Frenkel, responsable de la concepción e implementación del SIDIF y también fallecida. Pero se entrevistó Pilar Montarce, responsable del desarrollo operativo del SIDIF y actualmente a cargo de la Gerencia de Sistemas del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

⁹⁷ En la investigación que dio origen a Boltanski (2000 [1990]), las “entrevistas se producían, en efecto, en el curso de una comida o en veladas en que se encontraban presentes los amigos comunes que habían concertado la reunión entre el sociólogo y los ejecutivos (*cadres*) entrevistados”. El objetivo de esta modalidad “doméstica” de entrevista era la de generar confianza entre el entrevistado y el investigador. En nuestra investigación, la “confianza” era, en general, una situación previa, aprovechada para alcanzar los objetivos de investigación. Si bien, tal como señala Boltanski, esta modalidad de entrevista en un clima de confianza parece “romper con las exigencias de exterioridad, de neutralidad, de objetividad y de no implicación que durante largo tiempo fueran consideradas criterios de cientificidad en la relación entre investigador e investigado”, ha resultado de un significativo valor metodológico.



mutua con los expertos era suficientemente amplia antes del inicio de la investigación, lo cual permitió lograr los objetivos de las entrevistas y la recogida de datos.

En las entrevistas, le planteamos a los expertos que se *explayen*, muy informalmente sobre su biografía, procesos de formación, desempeños profesionales, redes de expertos y políticos con los que se involucraron, sentidos de su actuación, incluso política, principales profesores, políticos, expertos, libros y documentos que influyeron en su pensamiento. A medida que transcurrían las entrevistas, les preguntamos sobre coyunturas en las que estuvieron involucrados y que no aparecían de modo espontáneo. A efectos de “seguir al actor en su situación”⁹⁸, las entrevistas se realizaron en los lugares propios de su desempeño experto: oficinas públicas, lugares u oficinas de consultoría, la sede institucional de ASAP, etc. Buscamos con esta decisión metodológica que el actor se desarrollara en la entrevista en su propio lugar de desempeño y que diera lugar a un discurso, comportamientos o eventos durante la entrevista propios de estar en “su” situación⁹⁹.

Para el diseño de las entrevistas, partimos de sus curriculum vitae publicados en la Internet. La decisión de partir de currículums públicos tuvo que ver no solo con obtener un primer grupo de datos secundarios para la reconstrucción de la trayectoria de cada miembro del grupo experto. Supuso también la posibilidad de analizar el modo en que se “presentan en sociedad” o se presentan a sí mismos ante la red experta, ante posibles “contratantes” (gobiernos, organismos multilaterales, cooperación multilateral) u otros actores políticos y estatales con los que actúan.

Obtuvimos, de las entrevistas con los miembros de esta red, los autores, materiales de cursos, libros, documentos, manuales, artículos o normas legales que los propios expertos consideran como las fuentes que han guiado su actuación experta. A partir de la propia indicación de los

⁹⁸ Para el planteo metodológico de “seguir a los actores” ver Latour (2008: 28).

⁹⁹ La decisión metodológica de realizar las entrevistas en los “lugares” de los expertos tuvo una doble finalidad. Por un lado, reforzar la confianza mutua logrando que el lugar de la entrevista no le fuera extraño a su habitual desempeño experto. Por otro, teníamos la expectativa, que se produjo en una importante cantidad de entrevistas, de que la atención a cuestiones que debían ser resueltas en el medio de la entrevista, la búsqueda de un libro o documento en la biblioteca institucional o personal o su archivo o maletín, la búsqueda de un documento en su computadora, permitieron la obtención de datos empíricos, para la investigación.



expertos sobre las fuentes doctrinarias que los influenciaron, interpretamos el modo en que evolucionaron y reensamblaron las doctrinas administrativas, desde la doctrina de la “planificación del desarrollo” hacia las doctrinas del “planeamiento, la programación y el presupuesto por programas” y de “los sistemas integrados de administración financiera”. Esto incluye documentos, libros o artículos donde los propios expertos “inscribieron” sus propias síntesis.

Luego, estamos reconstruyendo la situación, los procesos de alianzas y compromisos y los comportamientos del núcleo experto con otros actores políticos y sociales en la implementación de los años 90, las adaptaciones y las réplicas posteriores del sistema de administración financiera y las disputas y controversias que debieron superarse y se siguen sucediendo en torno al “sistema”. Para ello, en la investigación utilizamos el mismo instrumento metodológico de las entrevistas. Para la construcción de las sugerencias o preguntas relativas a estas dimensiones, además de los curriculums públicos, tuvimos en cuenta los documentos u artículos producidos por los mismos expertos, los documentos oficiales de la Secretaría de Hacienda de la República Argentina¹⁰⁰, la ley 24.156 y su reglamentación, así como las presentaciones que los expertos utilizan habitualmente en sus conferencias, clases o cursos de capacitación. Tuvimos en cuenta también los escasos artículos de prensa que se han publicado sobre la reforma y el sistema de información financiera o sobre las disputas o controversias que llegaron a la luz pública.

Estas partes de las entrevistas permitieron la reconstrucción de aspectos no documentados de la instalación de la necesidad de la reforma de la administración financiera, los actores involucrados, las disputas y controversias vinculados a la concepción, experimentación piloto o parcial, diseño conceptual y técnico de los sistemas de administración financiera, aprobación legal, e implementación centralizada y descentralizada de la reforma y su posterior traslado a otros ambientes institucionales, provinciales u otros países. Estamos llegando a reconstrucciones de las situaciones a partir de la confrontación de las narraciones

¹⁰⁰ La mayoría de esta documentación se encuentra disponible en <http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/>.



de los entrevistados entre sí, con la documentación institucional existente en la Secretaría de Hacienda y, en ciertos casos, de información reflejada en la prensa. Se utilizaron también trabajos o archivos personales de algunos de los expertos¹⁰¹.

Finalmente, estamos intentando rastrear algunos de los ensamblajes sociales más amplios que siguen al “sistema”. Estamos procediendo a describir las conductas y las relaciones con el sistema de administración financiera de políticos, expertos de alto nivel en gestión de políticas específicas, funcionarios de la Secretaría de Hacienda, burócratas de los servicios administrativo-financieros de las instituciones, los técnicos operativos de programas de gobierno y beneficiarios de la acción de gobierno. Para ello, utilizamos también la misma técnica de entrevistas al actor en su situación, para algunos de estos tipos de actores¹⁰².

La “consultora” y los movimientos de los expertos

Como es bien sabido, la teoría del actor-red o Actor Network Theory (ANT) se originó en los estudios de laboratorio. Esta teoría ha venido buscando disolver la distinción entre el “contexto externo” y “contexto interno” del laboratorio, el “adentro” y el “afuera”, lo “micro” y lo “macro”, la “pequeña escala” y la “gran escala”. La pregunta ya no es cómo condiciona el “contexto social”, las “fuerzas sociales y políticas” o la “sociedad” a la actividad de los científicos en los laboratorios. La pregunta es cómo aquello que hacen los científicos dentro y fuera del laboratorio construye nuevos ensamblajes sociales. O cómo la construcción del laboratorio y de su posición en el medio social, reensambla y (re)construye lo social.

En esta investigación, asumo que los expertos en innovación de técnicas de gestión del sector público se desempeñan en lo que, por analogía con los estudios de laboratorio, llamaré la “consultora experta”. A diferencia de los laboratorios, las “consultoras expertas” pueden ser

¹⁰¹ En términos de Latour (2008), seguimos a los actores y tratamos de rastrear los ensamblados y reensamblados que se produjeron, donde privilegiamos sus narraciones y donde los documentos o artículos de prensa, han sido tomados, además de su carácter de fuentes, como constituyendo parte del mismo proceso de ensamblado.

¹⁰² Se ha entrevistado a Oscar Lamberto, pues fue presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados al momento de la sanción de la ley. Luego, ocupó idéntica posición en la Cámara de Senadores. En la crisis de 2002, fue Secretario de Hacienda. Luego, fue presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y finalmente Auditor General de la Nación. Se entrevistó también a Gerardo Otero, ex Subsecretario de Finanzas y Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires (entre 1991 y 2006) y hasta diciembre Secretario de Coordinación del Ministerio del Interior. En este caso, importó ver su relación con el “sistema” nacional después de no haberse logrado la reforma en la provincia de Buenos Aires.



(o formar parte de) instituciones de investigación, capacitación, desarrollo y/o asistencia técnica (como el ILPES, el CICAP o el CFI), asociaciones de expertos (como ASIP o ASAP), programas de asistencia técnica financiados por la cooperación internacional, o incluso empresas de consultoría (como SIDEPRO, la empresa constituida por Makón y Gutiérrez a partir de 1996).

En la “consultora experta”, se construye conocimiento técnico y doctrinas administrativas y de gestión. Entendemos a las doctrinas administrativas como paradigmas construidos como conjuntos de ideas fuerza sobre los principios que deben orientar la administración y la gestión pública, ensambladas con un conjunto de técnicas racionalizadoras que permiten el logro de tales ideas. Por cierto, las doctrinas administrativas pretenden estar fundadas en teorías administrativas, organizacionales, económicas, psicológicas o sociológicas y aspiran a ser reconocidas en su “fundamento” científico. El rastreo del caso nos ha permitido investigar cómo se construyeron y se rehicieron tales doctrinas y sus técnicas asociadas en dichas “consultoras” y los expertos involucrados en tales desarrollos, incluidos Gutiérrez y Makón.

Pero, como bien señalan en distintas investigaciones los teóricos de la ANT, tales doctrinas pudieron no haber pasado de comunicarse en textos, documentos o materiales de instrucción para cursantes. Podrían haber sido simplemente ideas que no “salieran” de tales lugares, ni haber provocado desplazamientos y nuevos ensamblajes. Pero, el “sistema” de administración financiera argentino está allí estabilizado. Y todos los que gestionan las finanzas públicas y los programas del gobierno argentino y los beneficiarios de la acción pública, sepan o no de esta “caja negra”, construyen sus comportamientos dentro (ejecutar un programa presupuestario mediante el cual se financian políticas públicas, ordenar pagos, obtener información financiera para las cuentas nacionales, pagar o renegociar la deuda del estado) y fuera de la administración pública federal (los proveedores recibir pagos, los acreedores aceptar bonos de consolidación, los inversionistas comprar, personas, empresas o



instituciones cobrar subsidios, los gobiernos subnacionales recibir transferencias financieras).

La ANT y sus principales nociones nos permiten abordar este proceso de construcción social. Latour (1983) ha conceptualizado los distintos movimientos que le permiten a los científicos “mover el mundo” a partir del laboratorio. Y, típicamente, sostiene que son básicamente tres: *captar los intereses de los otros, mover el punto de apoyo de una posición débil a una posición fuerte* y luego *mover el mundo con una palanca*. Callon y Law (1998) profundizan el proceso de captación de intereses, caracterizando como los científicos en su trabajo *imputan y transforman intereses y enrolan a otros actores* al presentar sus “conocimientos” o “innovaciones tecnológicas”. La ANT sostiene que este enrolamiento, que desplaza comportamientos, transforma las relaciones (de poder)¹⁰³ y permite que lo sucedido en el laboratorio construya nuevas asociaciones sociales, debe ser entendido como un proceso de “traducción”, .de “creación de un lazo que no existía antes y que (...) modifica (...) elementos o agentes” (Latour, 1998:254), humanos y no humanos.

¿Cómo pueden aplicarse estas nociones a la construcción de sistemas administrativos, construcción que a su vez provoca desplazamientos en toda una gama de actores dentro y fuera de la administración, reensamblando comportamientos sociales de todo tipo? Algunos de los movimientos que se producen a partir de la construcción de la “consultora experta” y “su posición en el medio social”, a partir de las conclusiones aún provisionarias de esta investigación, son:

1. *Captar los intereses de los otros actores*. Típicamente enrolar a los ministros o secretarios de economía o hacienda o de planificación, los legisladores que aprueban los marcos normativos, los directivos financieros de la administración, los expertos y profesores, miles de agentes del sector público que operarán los procesos y a la banca multilateral. Y lo

¹⁰³ La sociología de la ciencia que desarrolla la ANT “se dirige hacia el análisis de los procesos de «traducción» (...) en los que los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otros versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción” (Law, 1998: 69).



hacen en reuniones, conferencias, discusiones parlamentarias, congresos, cursos de capacitación. Los ministros y secretarios contarán con información financiera fiable y en tiempo real, podrán tomar decisiones financieras y de política pública y podrán evaluar las políticas. Los directivos de las finanzas públicas tendrán un instrumento de ejecución del presupuesto y pagos del tesoro ordenado evitando el descontrol de las finanzas. Los directores nacionales de presupuesto, del tesoro y de la contabilidad pública serán responsables rectores de un sistema y ya no estarán involucrados en las asignaciones micro. Los empleados administrativos contarán con un instrumento de gestión financiera eficaz con tecnología de última generación. Los expertos informáticos tendrán la oportunidad de diseñar y actualizar permanentemente un sistema de información financiera que será el instrumento informático por excelencia en la gestión del estado. Los expertos, directivos y profesores tienen un nuevo modelo de administración financiera en los cuáles formar y capacitar a miles de potenciales estudiantes o agentes públicos. Las asociaciones expertas contarán con nuevos instrumentos que difundir, y contarán con nuevos apoyos financieros para su actividad. La banca multilateral, los donantes, los acreedores y la cooperación multilateral estará segura de la fiabilidad de las cuentas públicas.

2. *Ir de la consultora a las administraciones y de las administraciones a la consultora.* Típicamente probar las ideas en aquellos lugares donde se ha logrado enrolar actores con pruebas piloto de las ideas, requiere volver a producir nuevas “inscripciones”¹⁰⁴. Cada momento de este proceso en el que actuó esta red experta en reformas de la administración (Río Negro, Córdoba en Argentina a fines de 1960 y principios del 70, Venezuela, Nicaragua, Bolivia entre fines del 70 y los 80, entre las más significativas) determinó que, luego y en el mismo o en otro ámbito de consultoría, (CFI, proyectos con financiamiento externo en distintos países, asociaciones de presupuesto, los programas de capacitación o universitarios

¹⁰⁴ No tenemos aquí suficiente espacio para mostrar siquiera parte del material empírico recopilado, pero vale la pena transcribir aquí como se manifiestan estos movimientos en el siguiente párrafo de una entrevista realizada a Marcos Makón (setiembre, 2014): “El ILPES tenía un modelo de asistencia técnica que consideraban como lo más moderno de América Latina (...) era la experimentación que hacían en el estado brasileño de Minas Gerais, donde bajaron todo el arsenal técnico del ILPES: *estrategia de desarrollo, plan operativo anual, el presupuesto por programas. Probaban los aspectos conceptuales teóricos desarrollados y los reformulaban a partir de la experiencia de Minas Gerais.*”



de posgrado) se produjeran nuevas síntesis de la doctrina, técnicas y modelos desarrollados¹⁰⁵. El caso argentino mostró además a una consultora contratada ad hoc para el desarrollo del modelo conceptual y el SIDIF, que luego fueron adoptados como manuales, modelos conceptuales, sistema informático y guías de usuario oficiales de la Secretaría de Hacienda. En este caso de estudio, cada nueva síntesis producida en cualquiera de estos ámbitos “mejora” el modelo de administración financiera, lo simplifica, se la somete a pruebas de consistencia conceptual o informática, se trata de demostrar la posibilidad de su aplicación general a la administración. Y, luego, a otras administraciones.

3. *Construir el “sistema administrativo” como nueva realidad, desplazar los comportamientos de todos los actores y reensamblarlos.* Como bien señala la ANT, este es el momento donde el comportamiento del experto se vuelve político¹⁰⁶. Ya no es simplemente un pequeño grupo de consultores sino un equipo de gestión que puede demostrar que el “sistema” puede funcionar y cambiar la administración. Aquello que se concibió en un ambiente de estudio, investigación, capacitación y asistencia técnica, que ha tenido pruebas piloto, que se lo ha sintetizado y simplificado, que ha sido logrado *inscribir* en un modelo conceptual y luego informático, que se lo ha sancionado en una ley y reglamentado, requiere de su puesta en práctica y sus réplicas. Primero, en la sanción legislativa, luego la reglamentación. La puesta en funcionamiento de los primeros módulos del SIDIF el 1º de enero de 1993, la aprobación de los manuales, la capacitación masiva de directores y agentes de la administración financiera, la divulgación en conferencias mostrando los primeros resultados. Traer consultores internacionales para que colaboren en el desarrollo o en la divulgación. Mostrar las primeras “informaciones y registros contables” que generaba el sistema. Usar el sistema para reasignar o ajustar el presupuesto, renegociar la deuda externa, programar los pagos mediante una cuenta única de recaudación y pagos, bancarizar los pagos de todos los empleados públicos con cuentas sueldo individuales, colocar bonos de tesorería

¹⁰⁵ Aquí importan algunos párrafos de una entrevista a Ricardo Gutiérrez (octubre 2014): “Después de Bolivia ya sabíamos lo que teníamos que hacer (...) Nosotros construimos nuestro modelo juntando todo lo que había (...) usás la teoría necesaria para poder mejorar las cosas que están en tu camino”

¹⁰⁶ “Cuando sos consultor tenés que vender la idea y seducir. Cuando sos funcionario tenés más posibilidades de hacer las cosas, tener claro lo que tenés que hacer y escuchar. Pero, siempre tenés que estudiar”, entrevista a Gutiérrez (octubre 2014).



a través de una suscripción en línea. Todas constituyeron pruebas de que el “sistema” estaba en funcionamiento, que construía un nuevo modo de gestionar y generar información sobre las cuentas públicas y que cambiaba los comportamientos de múltiples actores. Luego, ir o volver a las provincias o al extranjero, a mostrar que podían transformar administraciones provinciales o de otros países latinoamericanos.

Los métodos de inscripción

La ANT otorga un papel fundamental en estos movimientos a los *procesos y dispositivos de inscripción* para todos los públicos que utilizan los científicos y por lo tanto sobre sus capacidades para transformar realidades más amplias, involucrar a los intereses de muchos y resolver problemas macro. Lo micro aislado en el laboratorio debe ser comprendido por muchos de modo simplificado para que muchos puedan enrolarse en una réplica social y una construcción que será de naturaleza macro. Pero, además estos *procesos de inscripción* muestran el modo en que los científicos ejercen la política: enrolando a muchos y convenciéndolos que la realidad puede ser entendida y transformada de la manera en que la inscriben¹⁰⁷.

En el análisis de los documentos, las leyes y reglamentos, los manuales, materiales de cursos, presentaciones, se refleja este proceso de inscripción o traducción del “sistema de administración financiera” que realizan y siguen realizando los expertos. Es su principal herramienta para enrolar a muchos. Existen múltiples materiales en los que se observa este proceso de inscripción. Aquí, mostraremos solamente unos pocos.

1. *Las definiciones legales del “sistema”*. Convencer a los gobernantes y legisladores de que es posible construir un “sistema” requiere una inscripción legal. La experiencia de la red de expertos los llevó a una síntesis en la ley 24.156 que luego sería replicada por legislaciones provinciales y latinoamericanas posteriores. Una vez que todos (legisladores,

¹⁰⁷ “(...) los métodos utilizados para llevarlos a cabo e informar de ellos deberían ser vistos como un caso paradigmático de los que es ejercer la política a través de medios científicos, y pueden generalizarse las conclusiones acerca de los métodos de control social que se extraen de su estudio” (Law, 1998:73).



poder ejecutivo, directores y funcionarios de hacienda) aceptaron las definiciones establecidas en la ley, todos comenzaron a ver la realidad tal cual la ley la definía y esto provocó un notable proceso de traducción y reensamblaje, al transformar los posiciones de todos los actores y cuasihumanos que se asocian en el “sistema”. Podrían analizarse muchos artículos de la ley. Aquí privilegiaremos algunos que convierten en legislación el modelo conceptual y los *actantes* que define.

ARTICULO 2°.- La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, 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.

ARTICULO 5°.- La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

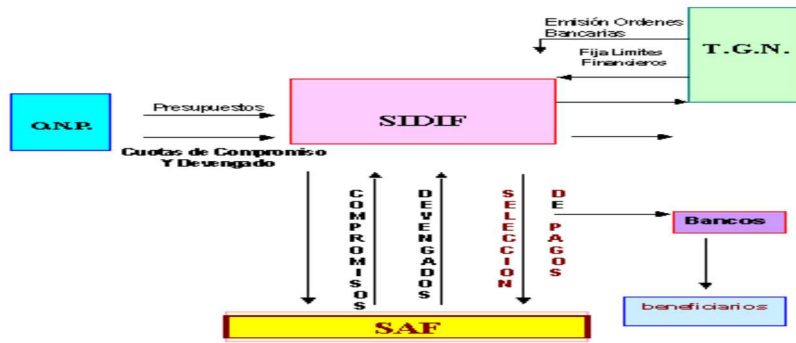
- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.

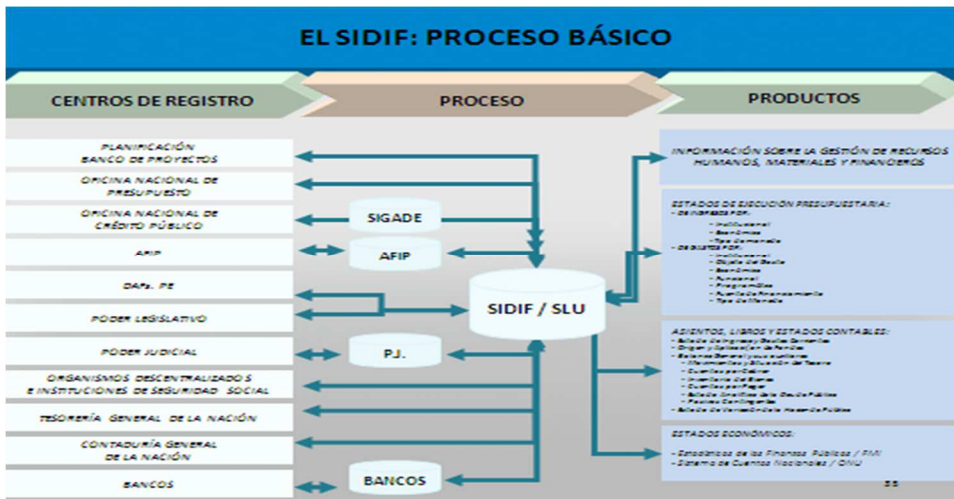
2. *Los modelos gráficos.* Un dispositivo de inscripción recurrente son los modelos gráficos del “sistema”. Estos modelos gráficos han tenido múltiples evoluciones. Aquí presento algunas de las últimas versiones de estos modelos.



3. *Inscribiendo al SIDIF.* Mostrar al SIDIF constituía un proceso de inscripción central en este proceso. Más allá de los refinamientos de los modelos conceptuales sobre las interrelaciones de la información de la gestión presupuestaria, contable, de tesorería y de crédito público, con el SIDIF argentino la registración y la gestión logró ser automática, interrelacionada y casi sin necesidad de conciliación. Se generaron y se siguen generando inscripciones pero fundamentalmente para grandes públicos. Presentamos un par de versiones de los últimos años de inscripción del SIDIF para capacitaciones generales.



ONP: Oficina Nacional de Presupuesto
SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera
SAF: Servicio Administrativo Financiero
T.G.N.: Tesorería General de la Nación



CONCLUSIONES METODOLÓGICAS PROVISORIAS

En esta investigación estamos procediendo a una serie de aplicaciones parciales del reciente enfoque pragmatista sociológico francés, de la teoría del actor red y de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología en una investigación sobre la construcción del sistema de información financiera en la Argentina. De acuerdo con nuestros análisis, el caso puede abordarse tanto teórica como metodológicamente como un proceso de ensamblaje social que va de lo micro a lo macro, del adentro al afuera, de la pequeña escala a la gran escala. También estamos utilizando una adaptación de la ANT a un caso donde no investigamos a científicos y laboratorios, sino a expertos en administración financiera y sus “consultoras



expertas”. Estamos intentando mostrar cómo se ensamblan conductas de humanos y no humanos en este proceso. Y aplicado distintas nociones típicas de la ANT al reensamblaje social que se produjo.

La ANT permite en el caso de la construcción del sistema de administración financiero argentino considerar el ensamblaje de múltiples actantes cuasi humanos. Un conjunto de dispositivos doctrinarios, jurídicos, conceptuales, informáticos que fueron construidos o traídos a la situación por los expertos, traduciéndolos y provocando desplazamientos de las posiciones de múltiples actores sociales dentro y fuera de la administración. En el mismo sentido, hemos presentado ejemplos sobre como el seguimiento de los métodos de inscripción puede mostrar el modo en que los expertos logran el enrolamiento de muchos actores en el desplazamiento y estabilización de las asociaciones.

Una cuestión que aún requiere ser profundizada en nuestra investigación es el papel de la teoría de sistemas. Esta teoría explica el surgimiento o adaptación de los sistemas como respuestas al contexto. En el caso de la sociología, la diferenciación y adaptación de los sistemas administrativos son una respuesta a los procesos de modernización y diferenciación estructural de la sociedad. En verdad, para estos enfoques canónicos la misma aparición de un estamento de técnicos expertos puede ser explicada como consecuencia del “desarrollo de los sistemas”. Por el contrario, en este caso de estudio, estamos investigando cómo la “teoría de los sistemas” es traducida e inscripta por los expertos construyendo nuevas realidades sociales. En el caso que estamos investigando, la teoría de los sistemas es un actante traído a la situación, traducido y reinscripto constantemente, reconfigurando relaciones de poder y produciendo lazos de actuación.



BIBLIOGRAFIA

Almond, Gabriel y Powell, G. (1972 [1966]), Política Comparada, Buenos Aires: Paidós.

Albano Landesa, Osvaldo (1992) La Contabilidad Integrada en las Entidades Descentralizadas del Sector Público, La Paz: GTZ.

Amado, Jorge (2005) Los préstamos de los organismos multilaterales para las reformas de los estados provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I, en Revista de Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N° 39, Julio, Buenos Aires: ASAP.

Bell, Daniel (1991 [1973]) El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial. Madrid: Alianza Editorial.

Bijker, Hughes y Pinch (1987) The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.

Bloomfield, Brian (1986) Modelling the World. The social constructions of systems analysts, Oxford: Oxford Publishing Services.

Bloor, David (1976) Knowledge and Social Imaginery, Londres, Henley y Boston: Routledge & Kegan Paul.

Boltanski, Luc (2000 [1990]), El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción, Buenos Aires: Amorrortu.

Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002 [1999]) El Nuevo Espíritu del Capitalismo, Madrid: Akal.



Boulding, Kenneth (1993 [1956]) Teoría General de los Sistemas: el esqueleto de la ciencia, en Ramió, Carlés y Xavier Ballart (1993), Lecturas de Teoría de la Organización, Madrid: INAP.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999), Reforma del Estado para la ciudadanía, Buenos Aires: EUDEBA.

Callon, Michel (1986) Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brioux Bay, en Law, John (1986) Power, action and belief: a new sociology of knowledge? Londres: Routledge.

Callon, Michel (1987) Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.

Callon, Michel (ed.) (1998) The Law of the Markets, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.

Callon, Michel (2006) What does it mean to say that economics is performative? CSI Working Papers Series N° 005, Paris: Centre de Sociologie de l'Innovation Ecole des Mines de Paris.

Campero Cárdenas, Gilardo y Héctor Vidal (1977) Teoría General de los Sistemas y Administración Pública, San José de Costa Rica: EDUCA.

Campero Cárdenas, Gilardo (1982) La reforma administrativa en América Latina, México: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Camou, Antonio y Germán Soprano (2007) Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas. Cuestiones de Sociología, 4, 187-210. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3685/pr.3685.pdf, 18/01/2016.



Ciai, Ariadna, Adrián Dahrmoraj y Guillermo Schweinheim (1998) De la Modernización a la Innovación en el sector público: tendencias de cambio estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas, Revista de Investigaciones del INAP, Nro. 0, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

CLAD (1979) Experiencias nacionales en reforma administrativa: primer coloquio, Caracas: CLAD.

Clusellas, Pablo, Eduardo Martelli y María José Martelo (2014), Gestión Documental Electrónica, Buenos Aires: Secretaría de Gobierno del GCABA.

Contreras, Eduardo, Fernando Cartes y Juan Francisco Pacheco (2010) Los SNIP de América Latina y el Caribe: Historia, Evolución y Lecciones Aprendidas. Documentos de Trabajo. Serie Gestión N° 124, Santiago de Chile: ILPES/CEPAL

Cortés de Trejo, Lea (2001), Consideraciones sobre temas de Hacienda y de Contabilidad Pública, ponencia presentada XIX Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, Bahía Blanca, 2001, Buenos Aires: Asociación de Profesores de Contabilidad Pública.

Cortés de Trejo (2005) SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, Documento de Cátedra N° 4, Salta, Argentina: Universidad Nacional de Salta, Facultad de Ciencias Económicas, Cátedra de Contabilidad Pública.

Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi (2008) Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Washington y Caracas: Banco Mundial y CLAD.

Daneke, Gregory y Alan Steiss (1988[1978]) Análisis de la planificación y de las políticas para los administradores públicos, en Trist, E., Daneke, G., Steiss, A., Carhart, D., Ozbekhan,



H., Sage, A. y Rajala, D., (1988) *Gestión de Entes y Empresas Públicas II*, Bilbao: Desclée de Brouwer.

Deutsch, Karl (1963) *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York: The Free Press.

Domènech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona: GEDISA.

Dorotinsky, William y Yasuhiko Matsuda (2002) *Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional*, en *Reforma y Democracia* N° 23 (Junio) Caracas: CLAD.

Easton, David (1979 [1965], *Esquema para el análisis Político*, Buenos Aires: Amorrortu.

Fontdevila, Pablo, Arturo Laguado Duca y Horacio Cao (2007), *40 Años de Informática en el Estado Argentino*, Caseros, Argentina: EDUNTREF.

García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington: BID.

Goya Goddard, Felipe y Alejandra Barraza Sánchez (2007) *Control del Sistema de Compras Públicas en Chile*, ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, (30 oct. - 2 nov.)

Gutiérrez, Ricardo Ángel (1991) *Bases Conceptuales de un Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público*, en *Revista Internacional de Presupuesto Público* N° 25, mayo, pp. 39-60, Buenos Aires: ASIP.

Hughes, Thomas (1987) *The Evolution of Large Technological Systems*, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), *The Social Construction of Technological Systems*.



New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambridge, Ma. y Londres:
The MIT Press.

ILPES (1966) Discusiones sobre Planificación, México: Siglo XXI.

INAP, 1977 [1974] Estudio de la administración pública: conceptos, realidades, propuestas,
en Campero Cárdenas, Gilardo y Héctor Vidal (1977) Teoría General de los Sistemas y
Administración Pública, San José de Costa Rica: EDUCA.

Jiménez Castro, Wilburg (1966) Sistemas prioritarios para la administración del Desarrollo,
en CEPAL (1966) Aspectos Administrativos de la Planificación. Nueva York: Naciones
Unidas.

Jiménez Castro, Wilburg (2005) Un modelo tridimensional: Instituciones, Sectores y
Sistemas aplicables a Costa Rica, en Revista Humanitas N° 1, San José: Universidad Católica
de Costa Rica.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio (1970) Política y Administración, Madrid: Tecnos.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio (1977) Teoría administrativa del Gobierno, Lima: Universidad
del Pacífico.

Junta de Planificación Económica del Ecuador (1963) Plan General de Desarrollo Económico
y Social, Quito: Junta de Planificación Económica.

Kast, Daniel y Robert Kahn, (1993 [1966]) Características comunes de los sistemas abiertos,
en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), Lecturas de Teoría de la Organización, Madrid:
INAP.

Kast, Fremont y James Rosenzweig (1993 [1972]), Teoría General de los Sistemas:
aplicaciones para la organización y gestión, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993),
Lecturas de Teoría de la Organización, Madrid: INAP.



Lapalombara, Joseph (comp.) (1970 [1963]), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Paidós.

Latour, Bruno y Stephen Woolgar (1986 [1979]), *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Latour, Bruno (1983), *Give Me a Laboratory and I will Raise the World*, en: K. Knorr-Cetina, Karen y Michael Mulkay (eds.) (1983), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, Londres: Sage.

Latour, Bruno (2001), *La Esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, Barcelona: Gedisa.

Latour, Bruno (2007), *Nunca fuimos modernos. Ensayo de Antropología Simétrica*, Buenos Aires, México y Madrid: Siglo XXI.

Latour, Bruno (2008 [2005]), *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires: Manantial.

Law, John (1998) *Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia*, en Domènech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Barcelona: GEDISA.

Makón, Marcos (2000-a) *El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional*, Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.

Makón, Marcos (2000-b) *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*, Serie Gestión Pública N° 3, Santiago: ILPES, CEPAL. Martirene, Roberto (2006) *Presupuestar en Argentina*, Santiago: ILPES. CEPAL.

Makón, Marcos (2006) *La Administración Financiera y el Gobierno Electrónico*, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Finanzas Públicas, Reformas en Política



Presupuestaria y Rendición de Cuentas. Sistemas Informáticos Integrales y su impacto en la Administración de Recursos Públicos (Gobierno Electrónico en la Calidad de Servicio), Chiapas, México, (septiembre).

Martner, Gonzalo (1979 [1967]) Planificación y presupuesto por programas, México, Madrid, Buenos Aires y Bogotá: Siglo XXI.

Naciones Unidas (1962), Manual de Administración Pública. Conceptos y Prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo, Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Pando, Diego (2010) La Estrategia de Gobierno Electrónico en la Agencia Federal de Ingresos Públicos, en Schweinheim, Guillermo (comp.) (2010) Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual, Buenos Aires: AAEAP.

Parsons, Talcott (1951) The Social System, Londres: Routledge.

Parsons, Talcott (1993 [1956]), Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), Lecturas de Teoría de la Organización, Madrid: INAP.

Parsons, Talcott (1974 [1966]) Sistemas sociales, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IX. (710-721), Madrid: Ediciones Aguilar.

Pérez Cajiao, Hugo (1973) Aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana, Buenos Aires: CICAP/OEA.

Pimenta, Carlos y Mario Pessoa (ed.) (2015) Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia, Nueva York: BID.

Rigo, Raúl (2014) Mejor Gestión Financiera Pública e Indicadores de Resultado para Satisfacer Demandas Ciudadanas, Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.



Schweinheim, Guillermo (2003) República e Instituciones Administrativas: segunda fase de la transición democrática y superación de la institucionalidad delegativa”, en Revista Política y Gestión N° 6, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Schweinheim, Guillermo (2005) Un Enfoque Institucional de la Reforma Administrativa, Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, XVII Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires: ASAP.

Schweinheim, Guillermo (2008) La Institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático, XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, 2008.

Schweinheim, Guillermo (2010), Reivindicación del populismo, demandas republicanas y construcción institucional del Estado, en Schweinheim, Guillermo (comp.) (2010) Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual, Buenos Aires: AAEAP.

Schweinheim, Guillermo (2013) Continuidades, Rupturas y Conjeturas sobre Estado, Sociedad y Administración Pública en América Latina. ¿Hacia La Construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la Comunidad?, en Krieger, Mario (comp.) (2013) Estado y Administración Pública, Buenos Aires: Errepar.

Sorj, Bernardo (2001) A construção intelectual do Brasil contemporâneo. Da resistência à ditadura ao governo FHC, Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

USAID (1991), SIMAFAL. Sistema Integrado de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, Washington: USAID.

USAID (2008) Integrated Financial Management Information Systems. A practical guide, Washington: USAID.

Wesberry, James (1988) Contabilidad gubernamental y sistemas de información financiera, en Premchand, A. y Antonaya A (1988) Aspectos del presupuesto público, Nueva York: FMI.



Wesberry, James (1997-a) La Implantación de Sistemas Integrados de Administración Financiera, en XI Conferencia Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental, 7 - 9 de Abril, Miami, Florida, USA, Lima: Instituto Interamericano de Auditoría y Contabilidad.

Wesberry, James (1997-b) The Role of Government Financial Managers in Combating Corruption, en The Government Accountants Journal Vol. 46 N° 3 (fall), pp. 16-21, Alexandria, VA.: Association of Government Accountants.

Wiener, Norbert (1950) The human use of human beings: cybernetics and society, Garden City: Anchor Books.

Von Bertalanffy, Ludwig (1977 [1969] La Teoría General de los Sistemas. Una revisión crítica, en Campero, Gilardo y Héctor Vidal (1977) Teoría General de los Sistemas y Administración Pública, San José de Costa Rica: EDUCA.

World Bank (2013), Financial Mangement Information Systems and Open Budget. Do governments report where the money goes? Washington DC: World Bank.





UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA DE
POLÍTICA
Y GOBIERNO

Sede central: Edificio de Ciencias Sociales · Campus Miguelete
Av. 25 de Mayo 1021, San Martín.
4006-1500 Int. 6063 - Alumnos grado: Int. 1444
Sede posgrado: Paraná 145, C.A.B.A. 4374-7300

<http://epyg.unsam.edu.ar>

 /epyg.unsam

 /unsam_epyg