

Procesos de reforma en los Organismos de Control. El caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

Reform processes in control agencies. A case study: the Registry of Suppliers of the General Accounting Office of Buenos Aires Province.

Leonardo Miguel Fiscante* y Ricardo Sebastián Piana**

Palabras clave

Modernización

Registro de
proveedores

Buenos Aires

Reforma

Resumen

En el presente artículo estudiamos el proceso de modernización del Registro de Proveedores de la Provincia de Buenos Aires, dependiente de la Contaduría General de la Provincia.

Precedido de un detalle de las distintas etapas de reforma del Estado bonaerense durante el período en estudio, 2002-2016, nos detenemos en los aspectos político-institucionales de la Contaduría General de la Provincia. En el tercer apartado, investigamos las lógicas del funcionamiento del Registro de Proveedores antes y después de la reforma. Finalizaremos identificando qué aspectos permitieron avanzar en esta política de innovación.

Observamos que se reitera en el caso estudiado una matriz de funcionamiento de los procesos de reforma en la Provincia: un claro diagnóstico de las deficiencias, el "normativismo mágico" y el carácter central que se les da a las tecnologías. Sin embargo, creemos que las experiencias exitosas de modernización están asociadas a la innovación y exploración, resulta central para ese éxito la detección de las necesidades reales y concretas por parte de todos los actores que intervienen en el proceso.

* Contador Público por la Universidad Católica de La Plata (UCALP), y maestrando en la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés (UdeSA). Contacto: lfiscante@gmail.com

** Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Miembro investigador del Instituto de Integración Latinoamericana (UNLP). Contacto: r_piana@yahoo.es

Keywords

Modernization

Registry of Suppliers

Buenos Aires

Reform

Abstract

In the present article we have studied the process of modernization of the Registry of Suppliers of the province of Buenos Aires, dependent of the provincial General Accountancy Office.

Preceded by a detail of the different stages of reform of the State of Buenos Aires during the period under study, 2002 to 2016, we focus on the political and institutional aspects of the provincial General Accountancy Office. In the third section, we investigate the logic behind the operation of the Registry of Suppliers before and after the reform. We end by identifying the aspects that allowed this innovation policy to advance.

We argue that there exists a reiteration in the case, an operational matrix in the processes of reform in the Province: a clear diagnosis of the deficiencies, the "magical formalism" and the technology as a main issue. However, we believe that the successful experiences of modernization are associated with innovation and exploration, being central to that success the detection of real and specific needs by all of the actors involved in the process.

Cualquiera sea el modelo estatal, las compras y contrataciones gubernamentales son vitales para que los gobiernos lleven adelante sus políticas públicas. En efecto, las contrataciones públicas no solo son herramientas para cumplir los fines del Estado, sino que también pueden ser instrumentos para el ejercicio del poder, redistribuyendo ingresos, beneficiando/perjudicando algunos actores, sosteniendo el mercado en tiempos de crisis, por mencionar solo algunos ejemplos.

Un funcionamiento de los sistemas de compras eficaz y accesible, sin barreras de entrada, fortalece a las instituciones democráticas y ayuda al desarrollo social y económico, generando oportunidades mediante la creación de un mercado público.¹ En este sentido se ha dicho que las instituciones determinan el entorno

¹ "E-GP, which is associated with enhanced operational efficiency and transparency, can be instrumental in the promotion and nurturing of institutional, social, and economic development. Successful exploitation of E-GP by a country signifies a government's initiative (and commitment) for much of its institutional, social and economic development." - Multilateral Development Bank International Survey of E-procurement Systems – Mayo 2007.

en que operan los mercados. Un entorno institucional débil permite mayor arbitrariedad por parte de las agencias estatales y los funcionarios públicos.² Por lo anterior, se desprende la necesidad de contar con un ambiente institucional fuerte, orientaciones abiertas y reglas claras para encarar el desarrollo e implementación de sistemas de compras transparentes y eficientes, y que no permitan o fomenten la arbitrariedad.

En torno a las compras públicas surgen naturalmente los siguientes interrogantes dirigidos hacia el Estado: ¿por qué compra?; ¿qué compra?; ¿cómo compra?; ¿cuánto compra? Y, por último, ¿a quién le compra? De esta serie de preguntas nos detendremos en la última.

El principio básico del sistema de contrataciones públicas, que sigue el de competencia de mercado, es que propiciando la mayor concurrencia de oferentes, en un sistema transparente, se obtiene entre ellos más competencia y consecuente mejores precios. Sin embargo, al Estado no le es indistinto a quién le compra: la capacidad económica del contratante, la necesidad de poder establecer un control eficaz del bien o servicio y, eventualmente, aplicar sanciones a los incumplidores, han propiciado la creación de mecanismos de identificación de proveedores a la vez que fijado requisitos que los mismos deben cumplir para poder contratar con el Estado.

Dentro de los sistemas de compras, los registros de proveedores son un componente central, porque se encargan de reunir e individualizar, acreditar y monitorear de manera completa, precisa y oportuna, la conducta de quienes se encuentran en condiciones de proveer aquello que las reparticiones públicas precisen. Los registros deben brindar información de tipo societaria, de sus integrantes y representantes legales, domicilios e información de contacto, información contable e impositiva, de rubros y, por último, los antecedentes de las conductas en el cumplimiento de contratos pasados con las unidades de compra que conforman la Administración Pública Provincial. Los registros representan un factor crítico y necesario en los procesos de compras, ya que resulta indispensable contar con la gestión de grandes cantidades de oferentes para asegurar, como decíamos más arriba, mayor competencia, concurrencia, transparencia y beneficios en términos de costos.

Con el surgimiento de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se presenta una oportunidad única para su aprovechamiento y aplicación al campo de las compras públicas en todos sus procesos y etapas. El gobierno electrónico ha impulsado una ola de cambios en las instituciones a nivel mundial en la búsqueda de mejores resultados de gestión, mayor transparencia en los

² Stiglitz, 1998.

actos de gobierno y una mayor participación ciudadana.³ Internet ha revolucionado la manera de hacer las cosas e introdujo el concepto de trabajo 7x24x365, lo cual genera la presencia del Estado “sin límites” de horario para atender las necesidades ciudadanas.⁴

Aquellos procesos tradicionalmente llevados adelante en formato papel, ahora evolucionan a un esquema digital con trámites en línea y acreditaciones informáticas centradas en servicios web que permiten la agilización y reducción de trámites.

Sin embargo, los sistemas informáticos y las TIC no son políticamente neutras y, pese a que se presentan solo como herramientas, los procesos de reforma y modernización de la Administración de los últimos años también han sido conflictivos en todo Latinoamérica, generando bloqueos, resistencias organizacionales y enormes inversiones sin correlato con los resultados.

El Registro de Proveedores de la Provincia de Buenos Aires no quedó al margen de este proceso de reforma y propició la transformación en la forma de gestionar a sus proveedores aprovechando el uso de las herramientas brindadas por los avances en la tecnología. El estudio de este caso nos permitirá identificar qué beneficios son realmente esperables con el uso intensivo de las TIC, qué condiciones son necesarias para su implantación y quiénes pueden ser los actores-gestores de los cambios.

La provincia de Buenos Aires es un excelente escenario para estudiar la implementación de este tipo de políticas de reforma con uso intensivo de las TIC. A diferencia del Estado Nacional, que recién en el año 2005 tuvo su Plan de gobierno electrónico,⁵ la provincia de Buenos Aires en 2002, mediante el Decreto N° 1.824 de ese año, aprobó mediante su artículo primero: el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico. Al centrarnos, a su vez, en la Contaduría General de la Provincia, de quien depende el Registro de Proveedores, tiene otro incentivo, ya que por tratarse de un Organismo constitucional, fuera del ámbito del Poder

³ Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, es un derecho de los ciudadanos acceder más fácilmente a las Administraciones Públicas para, entre otras cosas, “...hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables contribuyendo a luchar contra la corrupción...” – CLAD, Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.

⁴ “Web portals, extending to government the business concept of 7x24x365 (being available seven days a week, twenty-four hours a day, 365 days a year), would restructure the relationship between state and citizen to be simpler, more interactive, and more efficient. A virtual state (my term) is a government that is organized increasingly in terms of virtual agencies, cross-agency and public-private networks whose structure and capacity depend on the Internet and web.” Fountain, 2001.

⁵ Decreto N° 378/05.

Ejecutivo, permite estudiar la evolución de una política en un ámbito con menor permeabilidad a los cambios políticos y de políticas.

Por último, al poner en foco la reforma en el Registro de Proveedores posibilitará estudiar en profundidad la evolución de política pública de registro y control dentro del sistema de compras públicas, sus actores, dificultades, indicadores y resultados.

Estudiaremos en el primer punto de este trabajo las políticas de modernización y reforma que se han dado en el contexto provincial desde 2002 a 2016, identificando sus líneas, los actores y espacios institucionales centrales de ese diseño. En el segundo apartado, los aspectos político-institucionales de la Contaduría General de la Provincia. En el tercer apartado, el funcionamiento del Registro de Proveedores y las reformas propiciadas en los últimos años. Finalizaremos identificando qué aspectos permitieron avanzar en esta política de innovación que será uno de los presupuestos para implantar en la provincia de Buenos Aires un sistema de contratación electrónica.

Políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires

Las políticas de modernización y reforma administrativa en el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, en el período estudiado, han variado considerablemente junto con los cambios de actores. En estas modificaciones podremos advertir cómo las TIC ganan y pierden en la centralidad en el planteo, pero siempre están presentes.

Como hemos señalado antes, las políticas de reforma administrativa con uso intensivo de las TIC se inician en la Provincia de Buenos Aires en el año 2002. La primera Ley de Ministerio del gobernador Solá, Ley N° 12.856, creó con rango de Secretaría de Estado un área de Modernización del Estado. Dicha normativa preveía como competencia de la Secretaría la elaboración de las propuestas de políticas informáticas y de gobierno electrónico y coordinar con las áreas correspondientes su instrumentación progresiva (artículo 28 de la Ley N° 12.856).

El área fue creada por impulso del Contador Florencio Randazzo, luego Jefe de Gabinete y posteriormente Ministro de Gobierno de la gestión. En agosto de 2002, a instancias de esta Secretaría, la Provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto N° 1.824/02 que aprobara, por su artículo primero, el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico.

Es importante resaltar alguno de los objetivos del Decreto pues son reflejo de los valores y expectativas puestas por el Ejecutivo provincial en el gobierno electrónico y las compras públicas. Se esperaba que el Comité Ejecutivo Intersectorial de Gobierno Electrónico (CEIGE) pudiera "promover la agregación de demanda para obtener mejores precios y condiciones de compra, como manera de hacer

más eficiente el uso de los recursos financieros disponibles". Los proyectos que utilizaran tecnologías de información y comunicaciones, orientados al desarrollo del Gobierno Electrónico, serían los más aptos para ello.⁶

En efecto, en el Plan, aprobado como Anexo del Decreto, se realiza un Análisis FODA identificando como una de las fortalezas del Estado el poder de compra y como una de las oportunidades el uso de la capacidad de negociación al comprar para obtener mejores precios y productos. Resulta también relevante señalar que ya en ese momento se identificaba como una de las amenazas las asimetrías de información y falta de sistemas de soporte para la toma de decisión, todo lo cual era señalado como una ventaja para los proveedores.

Dos párrafos de los Considerando dan cuenta de los objetivos institucionales. En primer lugar, se expresa que:

"(...) el desarrollo del Gobierno Electrónico deberá asumirse, por los órganos de la administración, como un proceso indispensable, evolutivo, modular e incremental" y que "para el cumplimiento de los fines enunciados debe dotarse a la Provincia de un diseño institucional que, respetando el principio de descentralización como uno de los ejes rectores en el proceso de Modernización del Estado, permita a su vez una coordinación ágil entre las distintas jurisdicciones y organismos que integran el sector público provincial."⁷

El Decreto contiene un profuso Anexo de 33 páginas donde se establece el Plan Estratégico. Allí se reconoce que la tecnología no es un fin en sí misma, sino que "representa un medio, o herramienta, para concretar la visión de un Estado moderno, eficaz y eficiente"; y se sostiene que el Gobierno Electrónico se encuadra dentro de la Modernización del Estado aunque ahora, con más énfasis, se lo define como "una parte fundamental de la misma".

En marzo de 2004, con la sanción de una nueva Ley de Ministerios, Ley N° 13.175, se suprimió la Secretaría para la Modernización del Estado. Alguna de sus competencias fueron transferidas a la Secretaría General de la Gobernación,⁸

⁶ Véase el art. 6 del Decreto N° 1.824/02.

⁷ Decreto N° 1.824/02.

⁸ Textualmente: "Ley 13.175. Artículo 28.- Compete a la Secretaría General de la Gobernación asistir al Gobernador de la Provincia en las cuestiones concernientes al área de Gobernación, la que en especial, tendrá las siguientes atribuciones: ... 16. Actuar como organismo rector del poder ejecutivo, en materia de: investigaciones científicas y tecnológicas, reforma y modernización; relaciones con las Universidades, evaluación institucional, desconcentración, descentralización político-administrativa, diseño organizacional, tecnologías innovativas de gestión, sistemas administrativos, procesos, productos, resultados, indicadores; planificación integral;

principalmente a la Subsecretaría de la Gestión Pública (antes Función Pública),⁹ conjuntamente con el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Sin embargo, como veremos, no todas las competencias pasaban a depender de esta Subsecretaría, en especial las de gobierno electrónico.

Aun cuando el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico se mantuvo vigente, un cambio teórico-ideológico se advierte con la rotación de actores: como veremos, de ser uno de los pilares de la reforma pasa a ser un elemento más.

Hasta el fin del mandato de Solá, la Subsecretaría de la Gestión Pública estará a cargo de la Ingeniera Agrónoma Claudia Bernazza, quien propició la adopción de un Plan Trienal de la Gestión Pública.¹⁰ En rasgos generales, el Plan se estructuraba en tres componentes: a) fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización, aspectos que incluían la planificación estatal con enfoque estratégico, el diseño de la organización estatal y empleo público y carrera; b) modernización e innovaciones en el ámbito público (por ejemplo: Carta Compromiso); y c) formación para el cambio cultural dentro del cual el rol del Instituto Provincial de la Administración Pública y sus cursos era el eje del componente.

La funcionaria definió prontamente la estrategia de la Subsecretaría con un claro viraje de las funciones e ideologías subyacentes, pues la modernización como tal deja de ser el aspecto central. En efecto, allí la Subsecretaria sostiene que:

“(...) la apuesta fuerte de la Subsecretaría de la Gestión Pública es la de ser un organismo rector al servicio de la planificación y gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, que sea capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales y comunicacionales, como así también en el desarrollo de las bases para una carrera (tanto de los agentes como de los funcionarios) de la que hoy carece el Estado provincial.”¹¹

evaluación del impacto de las políticas, control de gestión; gobierno electrónico e informática”.

⁹ Los nombres “Modernización”, “Función Pública” o “Gestión Pública” no son neutros a las diversas ideologías y paradigmas de las reformas estatales. Las implicancias de uno y otro requiere un abordaje más amplio y excede los objetivos de este trabajo.

¹⁰ Como recuerdan Pagani et al. (2012:10), “El Plan Trienal se inicia con una jornada de trabajo y reflexión en la República de los Niños en mayo 2004, donde participa el personal de la Subsecretaría, los directores, docentes del IPAP y otros funcionarios relacionados con el área. Los objetivos de esta jornada fueron elaborar las grandes líneas de un plan estratégico institucional participativo”.

¹¹ Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004, Documento N° 1, p. 9.

La gestión reconoció la necesidad de variar la política de modernización iniciada por el Contador Randazzo: "En este marco, el nuevo órgano rector debe reformular sus líneas de acción en relación con la implementación de mecanismos que 'mejoren' la gestión desde los sistemas de planificación, administrativos y de control".¹²

En efecto, se señalaba que el Plan de Modernización, del cual el de Gobierno Electrónico era un aspecto central, había considerado el concepto de modernización como un proceso permanente de adaptación de las estructuras del sector público, con el fin de adecuarlas a las nuevas exigencias sociales y, en paralelo, se incorporó el concepto de reforma administrativa que, según esta Subsecretaría de la Gestión Pública, se transformó en un fin en sí mismo.

La nueva consigna no era cambiar el Estado sino recuperarlo. Las acciones de modernización del Estado estaban a partir de ese momento asociadas a la innovación, descartando el término "reforma" por identificarlo con la concepción del Estado vigente en la década del noventa. Se definió la modernización como "una posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión... la mejora no será considerada como tal si no favorece la inclusión social".¹³

Entre las acciones que el Plan Trienal 2004/2007 propiciaba, las que daban muestras de sus principales orientaciones, la Subsecretaría buscó focalizarse en aquellos proyectos que tuvieran impacto en el funcionamiento de los organismos de cara a la ciudadanía, y, en la medida de lo posible, que impactasen transversal y positivamente en varios ámbitos de la Administración Pública. Entre las acciones de innovación propuestas por la Subsecretaría se señaló el acompañamiento al Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, entre otras acciones.^{14, 15}

Cuando el gobernador Daniel Scioli inicia su gestión se dicta una nueva Ley de Ministerios, Ley N° 13.757. En ella se mantiene la competencia de la Secretaría General de la Gobernación de actuar en materia de gobierno electrónico.¹⁶ Pero

¹² Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005, Documento N° 2, p. 5.

¹³ Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005, Documento N° 1, p. 20.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ En verdad, de la lectura de los primeros documentos emanados de la Subsecretaría de la Gestión Pública se advierten algunas sutiles críticas: "Se han producido avances en una guía única de trámites sin que se cuente aún con un reglamento unificador. En este orden de cosas debe repensarse cómo los nuevos instrumentos electrónicos pueden llegar a mayor cantidad de gente" (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004:14). En el documento final de la Subsecretaría (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007) no se señala ninguna acción vinculada con el gobierno electrónico.

¹⁶ Véase artículo 25 inc. 9 de la entonces vigente Ley de Ministerios, competencia que estaba en el artículo 28 inc. 16 de la última Ley de Ministerios de Solá.

en enero de 2008, y propiciado por el nuevo Subsecretario para la Modernización del Estado,¹⁷ el Lic. Diego Gorgal, dependiente del Secretario General de la Gobernación, José Scioli, se dicta el Decreto N° 110/08 por el cual, derogando el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, se crea el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información para proponer al Poder Ejecutivo:

“(...) una agenda de orientaciones estratégicas destinada a promover que los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno alcancen, mediante la incorporación de las TIC, la transformación de los tradicionales mecanismos de gestión del Estado, la resolución de las urgencias sociales aumentando la competitividad industrial y la generación de empleo calificado, a fin de lograr una sociedad más equitativa, integradora y democrática”¹⁸

El Decreto cambia el paradigma hasta entonces vigente: del concepto de *gobierno electrónico* como eje central del uso de las TICs en la Administración, se pasa a la idea de *Sociedad de la Información* con una visión más transversal orientada a lo social y productivo. En efecto, este cambio de eje se justifica en la necesidad de dar sustentabilidad a las políticas de modernización y para dar continuidad “la innovación debe involucrar no sólo a las estructuras de la Administración del Estado Provincial sino también la estructura social y productiva”. Reconoce los resultados alcanzados con el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico pero resulta necesario:¹⁹ “plantear una nueva etapa que signifique un salto cualitativo en materia de desarrollo y difusión de tecnologías de la información y en la comunicación en la Sociedad y el Estado de la Provincia”.²⁰

El Consejo Provincial de la Sociedad de la Información estaría integrado en forma permanente por representantes de las distintas Jurisdicciones de la Administración Pública Provincial con competencia en este tipo de materias, presidido por el Secretario General de la Gobernación, asistido por un Secretario Ejecutivo, función desempeñada por el Director Provincial de Informática de la Provincia de Buenos Aires.²¹

¹⁷ Notar nuevamente el cambio de nombre.

¹⁸ Artículo 2° Decreto N° 110/08.

¹⁹ Entre estos resultados menciona el portal general del gobierno provincial, la Guía Única de Trámites (Decreto N° 184/03); el Sistema de Emisión y Pagos no Impositivos - SIEP (Decreto N° 196/06); la Red Única Provincial de Comunicación de Datos (Decreto N° 1204/03); la adhesión, por Ley N° 13.666 a la Ley nacional de Firma Digital, Ley N° 25.506.

²⁰ Considerandos del Decreto N° 110/08.

²¹ Asimismo, se invitan a formar parte del Consejo a 1) Las Universidades Públicas y Privadas con sede en la Provincia de Buenos Aires; 2) Las Cámaras empresariales relacionadas al sector TICs; 3) Las asociaciones gremiales representativas de los trabajadores de la Administración Pública Provincial; 4) Las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en esta temática;

En diciembre de 2009 renuncia el Secretario General de la Gobernación, José Scioli y junto con él el Subsecretario para la Modernización del Estado. Se inicia un período de fuertes cambios políticos en las áreas: asume en un interregno hasta marzo de 2010 el entonces Subsecretario Legal y Técnico, el abogado Mariano Cervellini, con el abogado Francisco Vervic como Subsecretario de Modernización. Tres meses después, Javier Mouriño, entonces presidente de IOMA, asume en la Secretaría General de la Gobernación, con Omar El Kadri como Subsecretario de Modernización hasta completar el primer período de Scioli. En diciembre de 2011, con el inicio del segundo mandato, una nueva gestión toma la posta en la Secretaría General con el economista Luciano Di Gresia y el político Roberto Reale como Subsecretario de Modernización del Estado.

Sin cambios normativos en el Decreto que crea el Consejo para la Sociedad de la Información, resulta relevante estudiar las transformaciones en la estructura de la Secretaría General de la Gobernación. Coincidente con el inicio del segundo período, se dicta un nuevo Decreto, N° 102B/11 del 27/12/11 que deroga el anterior, estableciendo una importante modificación en la estructura del área responsable de la modernización del Estado y la Administración.^{22, 23}

En la distribución de competencias mantiene para la Subsecretaría y para la Modernización del Estado, con otros términos, la de asistir al Secretario General de la Gobernación en la presidencia del Consejo de la Sociedad de la Información, coordinando su funcionamiento, "promoviendo el desarrollo e implementación de una agenda para la innovación en la gestión pública provincial" (Anexo 2a, inciso 10 de la Subsecretaría para la Modernización del Estado), pero añade un nuevo concepto, el de la *estrategia digital* del gobierno de la Provincia.

En agosto de 2012 asume en la Secretaría General de la Gobernación el Sr. Eduardo Camaño aunque continúa el Lic. Reale en el cargo. Un nuevo decreto de estructura de la Secretaría General de Gobernación, N° 666/12, diseña un reparto de competencias que desdoblan las acciones en materia de gobierno abierto y gobierno electrónico que hasta entonces habían logrado reunificarse en la Subsecretaría de Modernización del Estado con el Decreto N° 102B/11.

En febrero de 2014 se produce otro cambio en la Secretaría General de la Gobernación, una muestra más de la volatilidad de los cargos vinculados con las políticas de modernización. Martín Ferré y Santiago Cafiero asumen como Secre-

5) Toda otra organización cuyo aporte resulta provechoso para los fines del presente. (véase artículo 3º Decreto N° 110/08).

²² Parcialmente modificado en 2010 con el Decreto N° 1266/10.

²³ Este Decreto resulta innovador al prever las figuras de enlaces administrativos en las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo adoptando modelos matriciales no claramente previstos en el Decreto de estructuras N° 1322/05.

tario General y Subsecretario para la Modernización del Estado, respectivamente. Estos funcionarios completarán el mandato con Scioli y el plazo propuesto para nuestro período de estudio. Sin embargo, a pesar de estar a más de un año para finalizar el gobierno, no se producirán más modificaciones normativas ni diseñarán nuevos programas en materia de gobierno y tecnologías.

A pesar de la poca modificación normativa en materia de innovación tecnológica durante el período 2007-2015, debe destacarse la sanción una Ley de Administración Financiera,²⁴ y a dos años de asumir una nueva Ley de Contrataciones,²⁵ sustituyendo a la vetusta pero tradicional Ley de Contabilidad de la Provincia del año 1971.²⁶ Tanto la Ley de Administración Financiera como la Ley de contrataciones suponen la introducción de módulos informáticos en su proceso.²⁷

Con el cambio de gobierno en 2015, el gobierno de María Eugenia Vidal inició un proceso de fuertes reformas normativas, algunas de ellas a nivel legislativo a pesar de no contar con mayoría de legisladores propios. Entre ellas, se destaca la aprobación, a mediados de abril de 2016, de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica, Ley N° 14.815,²⁸ la que modifica sustancialmente los procesos de compra y la contratación de personal bajo el régimen de servicio en los términos de la emergencia declarada por su artículo 1º. En ese mismo artículo se señala que tiene por finalidad paliar el grave déficit en materia administrativa y tecnológica "que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica...".

El proyecto de lo que fuera posteriormente sancionada como Ley de Emergencia, elaborado por el Ejecutivo, entre sus fundamentos señala que la Provincia:

"(...) se encuentra en una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo y, especialmente, a la prestación de los servicios esenciales a cargo de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada; extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz."

²⁴ Ley N° 13767, promulgada el día de la asunción de Scioli.

²⁵ Ley N° 13981, promulgada el 8/4/09.

²⁶ Decreto-Ley N° 7.764/71.

²⁷ En el caso de la Ley de contrataciones, expresamente se introduce un capítulo referente a las contrataciones electrónicas.

²⁸ Fecha de Sanción: 19/05/2016; Fecha de Promulgación: 20/05/2016; Decreto de Promulgación: 555/2016. Fecha de Boletín Oficial: 26/05/2016.

En lo referente al Registro de Proveedores y Licitadores, la ley de emergencia fijó la obligatoriedad de la inscripción de la empresa antes de la adjudicación; es decir, se admite que las empresas presenten su oferta sin necesidad de inscripción pudiendo llegar a ser preadjudicadas, pero la adjudicación por la autoridad competente no puede materializarse si el oferente no se inscribe.^{29, 30}

En este mismo período se aprobó el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” que fuera sancionado a inicios de julio de 2016 año y registrado bajo el número de Ley N° 14.828.³¹ El proyecto obtuvo un alto consenso en la Legislatura: fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras.³²

La Ley de modernización prevé, como uno de los elementos de la “Reingeniería del Estado Provincial” la modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios.³³

Finalmente, con el dictado del Decreto Reglamentario de la Ley N° 13.981, se puso en vigencia la Ley que aprueba el subsistema de Contrataciones del Estado sancionada durante la gestión anterior,³⁴ la que, como veremos, le da amplias facultades a la Contaduría General de la Provincia como Autoridad de Aplicación del subsistema de Contrataciones de la Provincia.

Hemos visto cómo cada renovación en las áreas competentes del Poder Ejecutivo provincial generó sus propias líneas de acción por lo que este repaso puede caracterizarse por interrupciones más que discontinuidades. Por el contrario, y como veremos en el próximo punto, pese a que la Contaduría General de la Provincia también se vio afectada por los cambios electorales, sus segundas líneas

²⁹ Véase art. 5 inc. d, Ley N° 14.815.

³⁰ Sin embargo, el Decreto reglamentario estableció que “... los interesados en participar en los procedimientos de selección reglamentados en el presente Decreto deberán estar inscriptos en el Registro de Proveedores y Licitadores de la Provincia de Buenos Aires previo a la suscripción del acta de preadjudicación, de existir la misma” (art. 4 Decreto 592/16).

³¹ Fecha de Sanción: 07/07/2016; Fecha de Promulgación: 21/07/2016; Decreto de Promulgación: 842/2016; Fecha de Boletín Oficial: 29/07/2016.

³² La única modificación relevante introducida en el Legislativo al proyecto elevado por el Ejecutivo fue la referente a que la aplicación del Plan Estratégico de Modernización “no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10.430 y modificatorias, las que será de aplicación plena” (art. 7, *in fine*, Ley N° 14.828, SIC).

³³ Art. 3 inc. e) Ley N°14.828.

³⁴ El Decreto Reglamentario es el Decreto N° 1.300/16, de octubre de 2016. Si bien, como señalamos, la Ley fue impulsada por la gestión del exgobernador, el Ejecutivo de Vidal propició y consiguió la aprobación de algunas modificaciones a la ley de compras con la Ley N°14.815.

tuvieron más estabilidad, lo que permitieron, consolidarla no solo como el área responsable de la contabilidad gubernamental, sino también del subsistema de contrataciones del Estado.

Breve historia de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

En un contexto de reestructuración del sector público en la provincia de Buenos Aires, el año 1821 marca el nacimiento de la Contaduría General de la Provincia.³⁵ Comienza así un proceso evolutivo en las atribuciones conferidas en materia de intervención y control de la hacienda pública provincial, que lo llevará a ocupar un lugar de privilegio y actor principal dentro del proceso de reforma y modernización de las compras y contrataciones públicas.

El Organismo tiene rango constitucional. En su actual redacción, el Senado de la Provincia es quien presenta una terna para la designación del Contador y Subcontador por el Ejecutivo por un plazo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.³⁶ Si bien en este nivel normativo solo se señala su control previo a la ejecución de órdenes de pago por parte del Tesorero, a nivel legislativo se desarrollan ampliamente sus facultades.

La Contaduría mediante mandato de la Ley de Contabilidad N° 7764/71, se establece como autoridad necesaria en el proceso de rendición de cuentas que da inicio conjuntamente con el Tribunal de Cuentas al denominado "juicio de cuentas" a todo funcionario responsable en el manejo de fondos públicos.

Las competencias en materia de contrataciones fueron creciendo a lo largo de la historia de este Organismo de Control. El CUADRO 1 muestra algunas de las funciones que le han sido conferidas a través de los años hasta dotarla de atribuciones de Autoridad de Aplicación dentro del Subsistema de Compras con la facultad para llevar y administrar el funcionamiento del Registro de Proveedores y Licitadores.³⁷

CUADRO 1. Evolución de funciones conferidas a la Contaduría General de la Provincia.

Año	Funciones
1821	Liquidar acciones activas y pasivas; Intervenir en la receta y pagos del Tesoro; arreglar y metodizar el establecimiento y cobranza de los impuestos; registro contable de las operaciones; control del movimiento de fondos; dictado de normas de procedimientos en temas tributarios.

³⁵ Mediante el Decreto con fecha 28 de agosto de 1821.

³⁶ Arts. 82 y 156 de la Constitución Provincial.

³⁷ http://www.cgp.gba.gov.ar/EspacioPublico/institucional.aspx?Mode=Estructura_Organica (acceso diciembre 2017).

1822	Requerir la representación en la rendición de cuentas para juzgar la responsabilidad de los administradores; resolución juicios de responsabilidad derivados del análisis de cuentas.
1873	Cobra rango constitucional (provincial); autorizar pagos de acuerdo con la Ley de Presupuesto y Leyes Especiales; se definen aspectos vinculados a su organización funcionamiento.
1890	Llevar la registración por partida doble, de las cuentas de entradas y salidas aprobadas por el Presupuesto General y ejercer tareas de fiscalización relacionadas con el movimiento financiero de la Hacienda Pública (Ley N° 2237 – primera Ley de Contabilidad).
1905	Tareas de interpretar las normas reguladoras del quehacer administrativo-contable y económico-financiero.
1943	Ejercicio de oposición a todo acto administrativo que contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias; llevar el registro de funcionarios y empleados públicos de la Provincia (segunda Ley de Contabilidad).
1948	Asume el sistema de control concomitante, situación que provocó la habilitación de Delegaciones Fiscales en todas las dependencias centralizadas y descentralizadas de los tres Poderes del Estado (Ley N° 5251 - tercera Ley de Contabilidad).
1957, 1960, 1969, 1971 y sucesivos	Mantiene las mismas atribuciones. Con los sucesivos decretos reglamentarios se le otorga la facultad de llevar un Registro de Proveedores y Licitadores para quienes tengan interés en contratar con el Estado (Art. 92 - Reglamento de Contrataciones T.O. Decreto N° 787/04- Ley de Contabilidad 7.764/71).
2008	Asume el rol de órgano rector del Subsistema de Contabilidad Gubernamental (Ley de Administración Financiera – Ley 13767). Art. 90 inc. m) reafirma la competencia para llevar un Registro de Proveedores y Licitadores.
2008	Mediante Decreto 1969/08, incorpora a su estructura funcional a la Dirección General de Contrataciones, creando la Dirección de Servicios al Usuario y Acceso a la Información responsable de llevar adelante al Registro Único de Proveedores y Licitadores de la provincia de Buenos Aires.
2016	Ya como autoridad de aplicación del Sistema de Compras y Contrataciones, administrar el funcionamiento del Registro de Proveedores; del Registro Informatizado de Bienes y Servicios y del Registro de Información de Contrataciones (Art. 11 apartado 1, inc. e) del Decreto 1300/16, reglamentario de la Ley 13981 de Compras y Contrataciones).

Fuente: Elaboración Propia

Durante el período de este estudio, 2002-2016, dos leyes han regulado las competencias del organismo: la Ley Orgánica de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, aprobada por Decreto-Ley N° 8827/77, varias veces reformada; y la Ley de Administración Financiera, Ley 13.767.

La primera establecía que la Contaduría General de la Provincia es el organismo de asesoramiento, control interno, registro e información de la gestión económica y financiera de la hacienda pública provincial, con independencia funcional en

el desempeño de su misión específica (art. 2º). Entre las atribuciones y obligaciones que se le establecía, figuraba la de "Llevar el Registro Único de Proveedores y Licitadores, donde se inscribirán quienes tengan interés en contratar con el Estado bajo el régimen de la Ley de Contabilidad y que será de su uso obligatorio para todos los organismos de la Administración provincial".³⁸ Por su parte, la reglamentación de Ley de Contabilidad, Decreto 3.300/72, fijaba un Capítulo espacial con 15 artículos prescribiendo que el Registro de Proveedores y Licitadores estaría organizado y ordenado en la forma en que la Contaduría General de la Provincia estime conveniente, debiendo contener cada legajo individual los datos correspondientes que permitan conocer los antecedentes y actuaciones de cada proveedor, pudiendo la Contaduría General de la Provincia requerir informes y documentaciones que considere necesarias.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera, Ley N° 13.767, establece un artículo similar en cuanto al Registro de Proveedores y Licitadores, también como parte de las competencias de la Contaduría General de la Provincia sin establecer, a nivel legislativo, la obligatoriedad de su uso. Esas competencias fueron ampliadas con la Reglamentación del actual Subsistema de compras y contrataciones, Decreto 1300/16, pues dota a la Contaduría General de la Provincia de amplias facultades al designarla como Autoridad de Aplicación de la Ley. Entre ellas, se numera la de administrar el Registro de Proveedores y Licitadores.³⁹

El Decreto N° 1300/16 determina que se encuentran habilitadas para contratar las personas humanas o jurídicas con capacidad para obligarse que hayan iniciado el trámite de inscripción en el Registro de Proveedores al momento de la apertura de ofertas pero señala que es condición para la preadjudicación que el proveedor se encuentre inscripto en el Registro de Proveedores y Licitadores.⁴⁰

Modernización del Registro de Proveedores

El Registro antes de la reforma

Como ya hemos señalado, la función de un registro de proveedores del Estado es la de "(...) identificar y consolidar información relevante de proveedores para que quienes compran tengan una base que les facilite la invitación y selección

³⁸ Art. 7º inc. 19 Decreto-Ley N° 8827/77.

³⁹ Art. 11 Ap. 1 inc. e) del Anexo I del Decreto N° 1300/16.

⁴⁰ De todas formas, como el plazo entre la apertura de las ofertas y la preadjudicación ha sido reducido a cinco días hábiles desde la fecha de la apertura, en los hechos si el Oferente no cuenta con el trámite iniciado, resulta casi imposible, al día de hoy, que llegue a la preadjudicación con la inscripción.

de oferentes, a veces incluyendo información de su desempeño, o con base en las características y expertise de los proveedores”.⁴¹

El proceso de modernización del Registro de Proveedores en la provincia de Buenos Aires surge como una necesidad de satisfacer la demanda de las áreas de compras de las diversas jurisdicciones que integran la Administración con información adecuada, fiable y completa de manera rápida y accesible remotamente, agilizando trámites mediante el uso de las tecnologías disponibles.

Formularios llevados en formato papel, sistema informático⁴² de registración interna poco amigable y sin acceso vía web⁴³ y trámites presenciales para los proveedores, con largas esperas en las oficinas del Registro, caracterizaban el escenario previo a la reforma.

El sistema previo a la reforma que estudiamos era un sistema cerrado: no tenían acceso a la información ni los proveedores ni la ciudadanía. La funcionalidad del sistema estaba principalmente focalizada en permitir a los usuarios, tanto del Registro como de los Organismos de la Administración Pública Provincial, la consulta e impresión de datos mínimos de los proveedores. Uno de los principales problemas con este sistema era que un proveedor podía tener más de un número de legajo. El sistema no asociaba los distintos trámites que podía realizar un proveedor (inscripción, actualización y modificación de datos) a un mismo número de legajo, duplicando así los registros.⁴⁴ Se corría el peligro que un proveedor pudiera estar sancionado bajo un número de legajo y ofertar con otro, haciendo que el Organismo contratante, al no informarse de la sanción, lo contratara cuando en realidad el proveedor no se encontraba en condiciones de venderle al Estado. Además, muchos datos que suministraba aquel sistema eran históricos, no reflejando de manera certera la realidad de la composición del Registro.

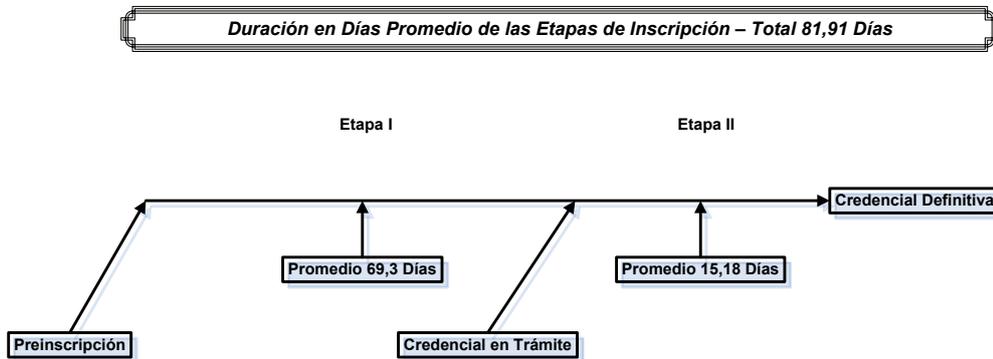
Pero no solo los sistemas presentaban problemas; también los trámites que se realizaban en el Registro ponían en peligro el sistema de gestión. Los procesos internos estaban diseñados de forma que generaban demoras en la entrega de credenciales. El diagrama muestra la demora en la entrega de las credenciales “En Trámite”:

⁴¹ Giopp, s/f:38.

⁴² AIX (Advanced Interactive eXecutive) es un sistema operativo UNIX System V propiedad de IBM.

⁴³ El sistema anterior interactuaba con el sistema de órdenes de compra.

⁴⁴ A Julio del año 2008, el sistema anterior contemplaba 14,620 proveedores cuando en realidad existían 1,726 proveedores en condiciones de ofertar.

Diagrama 1. Demora en la entrega de credenciales al inicio de la reforma.

Fuente: Relevamiento del Registro de Proveedores y Licitadores de Julio de 2008 - Informe de Diagnóstico y Propuestas

Como podemos apreciar, esta medición realizada en el año 2008, arrojó un dato alarmante: un promedio de 69,3 días de demora entre el momento de realización de la preinscripción en línea por parte del proveedor hasta la extensión de la Credencial en Trámite por parte del Registro.⁴⁵ Se debía revisar y optimizar cada proceso interno para reducir los plazos de otorgamiento de las credenciales con el fin de agilizar los procesos de compras.

Introducción de las reformas

En este contexto, las TIC allanaron el camino para consolidar el proceso de reforma, modificando la forma en que los proveedores cumplieran con los recaudos exigidos para los trámites de inscripción, actualización y modificación de los datos que componen su legajo individual.

El año 2006 marca el comienzo de este proceso de reforma mediante el impulso generado por la creación de la Unidad de Gestión del Sistema de Administración Financiera Integral,⁴⁶ que lideró el desarrollo e implementación de un Sistema de Administración Financiera Integral para la Administración Pública de la Provincia

⁴⁵ La credencial "en trámite" bajo el sistema de la Ley de Contabilidad y su Decreto Reglamentario, Decreto Ley N°6474/71 y Decreto N° 3300/72, otorgaba casi los mismos efectos que la inscripción pues podía llegarse con ella hasta la instancia de la adjudicación mediante el dictado del acto administrativo, aunque fuera necesaria la inscripción definitiva para el perfeccionamiento del contrato con la suscripción de la Orden de Compra.

⁴⁶ Creada mediante Decreto N° 2980/06 e integrada por funcionarios del Ministerio de Economía, de la Secretaría General de la Gobernación, de la Contaduría General de la Provincia y de la Tesorería General de la Provincia.

de Buenos Aires (SAFIBA).⁴⁷ Este sistema pretendía integrar los subsistemas de Formulación y Programación Presupuestaria, Contabilidad, Tesorería, Contrataciones, Crédito Público, Administración de Personal y Administración de Bienes Físicos.⁴⁸ El sistema estaba diseñado para funcionar de manera integrada, con la particularidad de que uno de sus módulos proporcionaba funcionalidades tendientes a suministrar toda la información relativa a proveedores con quienes el Estado contrataba o podía contratar. Este, a su vez, alimentaba a los demás subsistemas que necesitaban de información crítica para cumplimentar integralmente el proceso de compras.

A fines del año 2006, la Contaduría General establece las pautas y los procedimientos contables de registración a seguir por los organismos designados como pilotos, los que incluyeron al Instituto de la Vivienda, al Instituto Cultural y al Instituto de Lotería y Casinos.⁴⁹ En principio, cada organismo debería llevar sus registros contables en ambos sistemas, SAFIBA y en los sistemas con que ya contaba la Contaduría (Movimiento de Fondos, Presupuestaria, Ordenes de Pago, Contrataciones). Esto en sí generaba descontento entre los organismos designados para la prueba debido al aumento en la carga de trabajo y quejas en la usabilidad del sistema, ya que muchos de los casos de uso no fueron contemplados, haciendo imposible la registración en el sistema y así dificultaba su instrumentación.

Si bien el SAFIBA terminaría fracasando a nivel de implementación íntegra, se dejaría en funcionamiento el único módulo que resultaba utilizable por lo novedoso y práctico de sus funcionalidades y que podía integrarse fácilmente con los sistemas ya existentes: este se caracterizaba por el acceso a los datos cargados por los proveedores vía web y desde una simple conexión a internet, todo gracias a las TIC. En este contexto se daba el nacimiento a un nuevo "(...) Subsistema de Proveedores una de cuyas características es una inscripción precalificada por la web, lo que significa la informatización del procedimiento respectivo y el acceso al mismo sin obstáculos geográficos ni administrativos".⁵⁰

⁴⁷ Bajo el gobierno de Felipe Solá y la conducción del entonces Contador General Mario Cura se encara una reforma ambiciosa de los sistemas de administración financiera designándose un equipo técnico con personal profesional de la Contaduría para el relevamiento de los distintos módulos del sistema.

⁴⁸ No sería más que un intento de adaptar al ámbito provincial, el sistema hasta ese entonces utilizado por algunos municipios bonaerenses en sus procesos de gestión financiera y contable, denominado "Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal" (RAFAM). Creado por Decreto N° 2980/00, el sistema RAFAM es administrado por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

⁴⁹ Mediante Resolución N° 1064 del 28/12/06, del Contador General de la provincia de Buenos Aires.

⁵⁰ Considerandos de la Resolución N° 990/07.

El siguiente cuadro muestra algunas de las funcionalidades de los sistemas de proveedores antes y después de la reforma:

CUADRO 2. Funcionalidades antes y después de la Reforma.

Funcionalidad	Sistema anterior a la Reforma	Sistema posterior a la Reforma
Acceso Vía Web	No	Sí
Sitio Web Registro de Proveedores	No	Sí
Datos del Proveedor	Sí	Sí (suministra mayor detalle de información)
Sistema Multitarea/Multitrámite		
• Inscripción vía web	No	Sí
• Actualización vía web	No	Sí
• Modificaciones vía web	No	Sí
Turnos Vía Web	No	Sí
Gestión de Turnos	No	Sí
Sistema Multiusuario		
• Acceso Proveedor (Escritorio)	No	Sí
• Acceso Ciudadano	No	Sí
• Acceso Rol Administración	Sí	Sí
Legajo Digital	No	Sí
Administrador de Archivos	No	Sí
Notificaciones Vía Mail	No	Sí
Avisos automáticos	No	Sí
Escritorio Proveedor	No	Sí
Descarga de Credenciales Vía Web	No	Sí
Módulo Sanciones	Solo reflejaba el encuadre de la sanción	Permitía acceso con un interfaz más amigable y con mayores funcionalidades para los usuarios
Descarga de Listados	No	Sí
Consulta Catálogo de Rubros	No	Sí
Filtros de Consulta	No	Sí

Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar la incorporación de las tecnologías de la información hicieron posible la transformación de los sistemas del Registro para convertirse en verdaderas herramientas de gestión y administración. El acceso a información completa de proveedores, preinscripción vía web, desarrollo de un sistema de gestión de turnos y la revisión y agilización de los procesos internos del Registro, posibilitaron la reducción de tiempos de espera y la rápida resolución de los trámites ante el Registro.

El siguiente cuadro muestra la reducción en los tiempos de demora en el otorgamiento de credenciales "En Trámite":

CUADRO 4. Evolución en la demora de entrega de credenciales después de la Reforma.

Año	Días promedio de demora en la entrega de credenciales "En Trámite"		
	Trámites sin observación	Trámites con observación	Total
2009	5,50	32,55	20,54
2010	3,02	20,04	10,25
2011	3,53	18,35	8,83

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por el Registro de Proveedores

El tiempo se redujo considerablemente, ya sea en los casos de trámites que ingresaron sin observación, como en aquellos que una vez ingresados presentaron observaciones con documentación faltante que debía completarse para concluir el trámite.⁵¹

Con la aplicación de las nuevas herramientas de gestión se pretendía que una vez presentada y evaluada la documentación física por parte del proveedor todas las notificaciones (faltante de documentación, credencial en trámite y credencial definitiva) se formalizaran por correo electrónico y vía web, marcando un avance importante con respecto a la gestión de los trámites en el pasado. Fue así que esta experiencia logró un reconocimiento a nivel provincial con el otorgamiento del 1º Puesto en el marco del Premio Provincial a la Innovación en el año 2010.⁵²

⁵¹ En estos casos el proveedor tenía 30 días para completar la documentación faltante. Véase Fiscante, 2008.

⁵² "Convocatoria Premio Provincial a la Innovación 2010, Descentralización, Desconcentración, Mejora y Eficiencia en la Administración Pública-Utilización de Nuevas Tecnologías y Procesos que Contribuyan al Buen Funcionamiento de la Administración Pública Provincial-Mejora en la Atención de las Demandas Ciudadanas en la Administración Pública Municipal" – 1º Puesto Ca-

Las redes sociales también jugaron un papel importante en la modernización del Registro. Mediante el uso de Twitter (@proveedoresba) y Sónico se intentó interactuar con la ciudadanía brindando información útil y de manera oportuna relacionada con el Registro. Se implementó una línea telefónica gratuita y accesible desde cualquier punto del país para asistir a los proveedores en las dudas surgidas en la realización de sus trámites.⁵³

Fortaleciendo la institución

El Registro logró crear una identidad institucional propia con el fin de lograr una marca registrada y captar la atención de potenciales proveedores, para de esta manera lograr incrementar la cantidad de oferentes en los procesos de compras.⁵⁴ El sistema ProveedoresBA nació así como un sistema de gestión de proveedores. Se trabajó en la interacción y firma de convenios con organismos de la Administración Pública Provincial,⁵⁵ Nacional⁵⁶ y Municipal,⁵⁷ con otras provincias,⁵⁸ Asociaciones Civiles y, especialmente, para brindarle a la ciudadanía acceso a la información de proveedores, a los cuales el Estado contrata mediante una consulta pública. Se firmaron los siguientes convenios de colaboración con Universidades, Organismos provinciales/nacionales y Asociaciones de la Sociedad Civil:

CUADRO 5. Convenios firmados por la Contaduría con distintos Universidades, Organismos provinciales/nacionales y Asociaciones Civiles.

Organismo	Concepto
Universidad Nacional de La Plata (UNLP)	Incorporación de pasantes para satisfacer necesidades de personal
Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA)	Acceso a información impositiva de proveedores – Formulario A 404-W

tegoría Experiencias – Subsecretaría para la Modernización del Estado – Provincia de Buenos Aires.

⁵³ Línea gratuita telefónica 0-800-666-2667.

⁵⁴ Registro de ProveedoresBA, Gestión Confiable.

⁵⁵ Se colocaron banners con la identidad del Registro de Proveedores en las páginas web institucionales de cada Ministerio y se capacitó en el uso del sistema. Se logró el acceso a la emisión del Libre Deuda de Alimentarios Morosos emitido por el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

⁵⁶ Se establecieron reuniones periódicas de colaboración y asistencia y colocaron accesos recíprocos en las páginas web de ambos Registros de Proveedores (Registro de ProveedoresBA y SIPRO).

⁵⁷ Mediante capacitaciones en el uso del sistema invitando a utilizarlo para sus municipios.

⁵⁸ Desde el año 2009, el Registro participa de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales. La Red reúne a todas las áreas de compras y contrataciones públicas del país (Provincias, Nación y CABA) con el fin de compartir experiencias y brindar asistencia mutua en la materia entre sus integrantes.

Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia de Buenos Aires	Acceso al Informe de Anotaciones Personales (Inhibición) de los proveedores
Unión Argentina de Proveedores del Estado (UAPE)	Ventanilla de recepción de documentación
Federación de Mayoristas y Proveedores del Estado de la provincia de Buenos Aires (FEMAPE)	Ventanilla de recepción de documentación
Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)	Convenio de colaboración y asistencia recíproca

Fuente: Elaboración propia

Digitalización de Legajos

Uno de los aspectos implementados con la reforma fue la digitalización de los legajos de los proveedores, creándose así el llamado “Legajo Digital”.⁵⁹ El objetivo era digitalizar aquella documentación considerada dispensable una vez concluido el trámite y proceder a su devolución al proveedor con el fin de liberar espacio de guarda de documentación física. Con esta política de “despapelización”, el “Legajo Digital” se haría disponible en formato PDF para su consulta a las áreas de compras provinciales dentro del sistema ProveedoresBA. Esto eliminaría la necesidad de pedir documentación que ya obraba en el Registro de Proveedores en el marco de las contrataciones contribuyendo así a la agilización y simplificación de los procesos de compras y contrataciones.⁶⁰

Sistema de Gestión de Turnos

Otra de las reformas que causó un buen impacto en la modernización del Registro fue el Sistema de Gestión de Turnos. Desarrollado para administrar la atención al público, el sistema hizo posible la gestión de una agenda que permitía la solicitud de turnos vía web. Los proveedores, a partir de la implementación del sistema, podían elegir libremente el día y hora para realizar su trámite. Este sistema, al organizar los días y horarios de visitas al Registro, evitó la sobre demanda y las demoras en la atención al público, eliminando el malestar ocasionado a los proveedores que debían esperar largas horas para ser atendidos. El sistema presentaba la novedad de ser totalmente configurable en función a las capacidades operativas (disponibilidad de personal) para atención al público por parte del Registro.

⁵⁹ Resolución N° 973/07 – “Legajo Digital”.

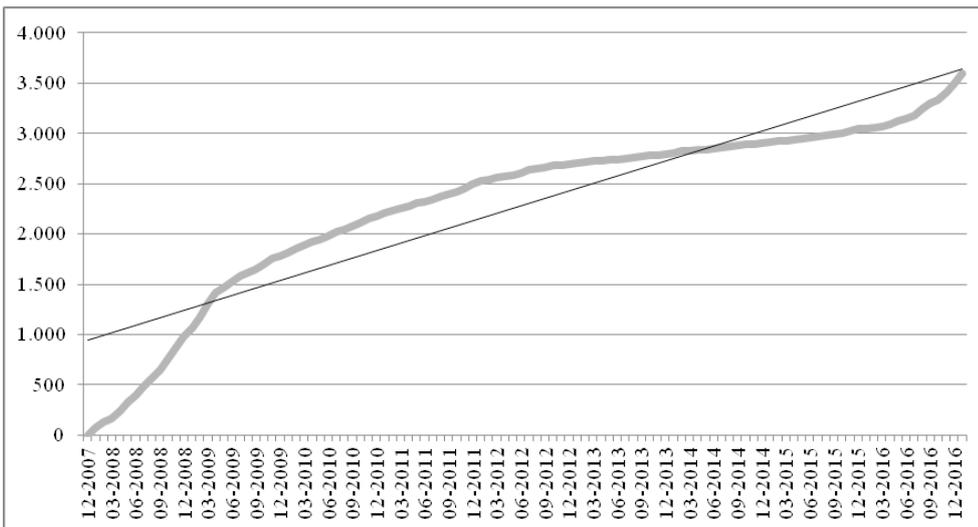
⁶⁰ “Convocatoria Premio Provincial a la Innovación Edición 2011 - Gobierno Abierto - “Implementación de Nuevas Tecnologías en la Gestión Pública y en las Organizaciones de la Sociedad Civil, para Propiciar la Participación Ciudadana y la Mejora de los Productos y Servicios Destinados los Ciudadanos” – Mención Especial con Diploma de Honor - Subsecretaría para la Modernización del Estado – Provincia de Buenos Aires.

El Registro en números

El proceso de modernización iniciado a fines del año 2007 marcó una línea base para medir y cuantificar la dimensión y composición del Registro. Esto resultaba muy dificultoso con el sistema anterior ya que no permitía el acceso a información resumida, útil y confiable. A partir de la incorporación de un tablero se podía acceder a información resumida y fidedigna acerca de la composición del Registro según datos provenientes de las bases de datos del sistema ProveedoresBA.⁶¹

El GRÁFICO 1 muestra el crecimiento mensual de proveedores inscriptos en el Registro desde el año 2007. Como podemos visualizar, el crecimiento es pronunciado en los primeros años; llega a una meseta con pocas inscripciones en los años venideros y a fines del año 2016 vuelve a crecer nuevamente y de manera acentuada.

GRÁFICO 1. Crecimiento de proveedores inscriptos en Registro. Acumulado Proveedores Inscriptos por Mes: desde 12/2007 hasta 01/2017.



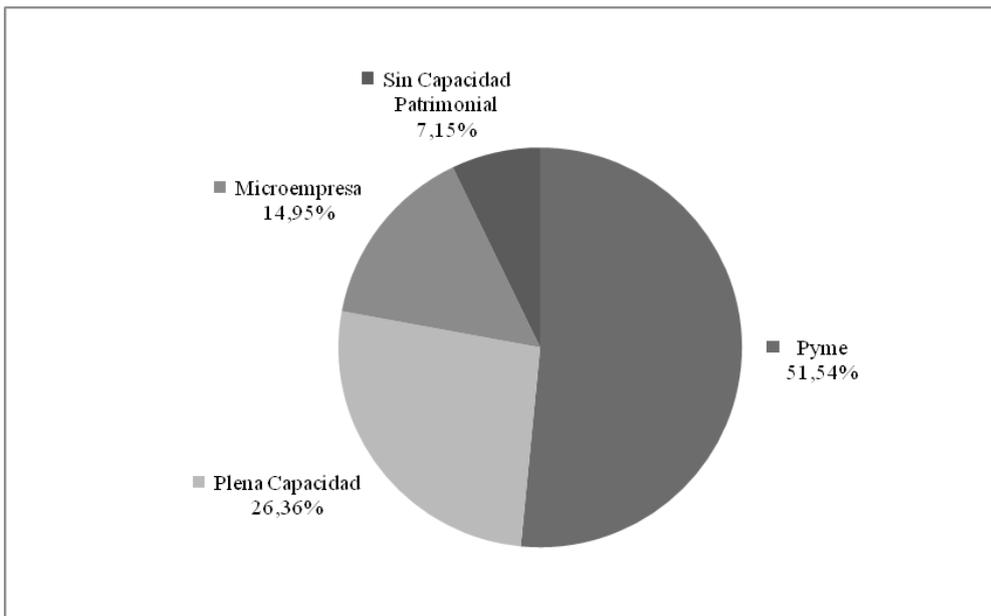
Fuente: elaboración propia según información del Registro de Proveedores

Para poder determinar con mayor detalle la composición del Registro, el artículo siete de la Resolución 1646/08 (T.O. de la Resolución 990/07), permitía, a partir de la reforma, una calificación patrimonial basada en los montos de facturación de las empresas inscriptas proveniente de la documentación contable que debían presentar. Esto ayudaría en la identificación y categorización de los proveedores según la siguiente calificación haciendo posible otorgar los beneficios de

⁶¹ Al 08/03/17 el Registro de ProveedoresBA está compuesto por 3.676 proveedores inscriptos, 22 en trámite, 3.834 con precalificación inicial y 9 precalificados revisados por un total de 7.541 proveedores dentro del sistema.

selección otorgados por la reglamentación vigente: Capacidad Patrimonial de Microempresa, Capacidad Patrimonial de Pequeña y Mediana Empresa, Con Plena Capacidad Patrimonial y Sin Capacidad Patrimonial Acreditada.⁶² El GRÁFICO 2 nos revela que el Registro se encuentra compuesto en su mayoría por empresas Pequeñas y Medianas desmintiendo el supuesto de que siempre son las grandes empresas las que le venden al Estado.

GRÁFICO 2. Composición del Registro según Capacidad Patrimonial (según Ingresos por Ventas/Servicios) al 01/17.



Fuente: elaboración propia según información del Registro de Proveedores

⁶² Resolución 1646/08 – Art. 7º: El Registro calificará a los proveedores de acuerdo con su capacidad patrimonial en las siguientes categorías y con base en los parámetros que se especifican: a) Con capacidad patrimonial de microempresa, para los sujetos que acrediten facturar anualmente hasta doscientos cuarenta mil pesos (\$240.000); b) Con capacidad patrimonial de pequeña y mediana empresa, para los sujetos que acrediten facturar anualmente más de doscientos cuarenta mil pesos (\$ 240.000); c) Con plena capacidad patrimonial, para los sujetos que acrediten tener una facturación anual superior a pesos diez millones ochocientos mil (\$ 10.800.000) o que se trate de una sociedad alcanzada por el artículo 299 de la Ley N° 19.550 t.o. d) Sin Capacidad Patrimonial Acreditada, para los sujetos que no estén encuadrados en ninguno de los parámetros precedentes. La calificación patrimonial se hará en función de las certificaciones contables que se acompañen o, en su defecto, para los sujetos comprendidos en el inciso a) con la acreditación de estar inscriptos en el Registro Provincial de Microempresas u organismo nacional o provincial equivalente, y para los sujetos encuadrados en el inciso b) con el certificado de PyME que extiende el Ministerio de Producción u organismo nacional o provincial equivalente.

Por último, en el GRÁFICO 3 podemos visualizar la composición del Registro según los tipos societarios y en el GRÁFICO 4 un ranking de los 10 principales rubros en los que se encuentran inscriptos los proveedores.

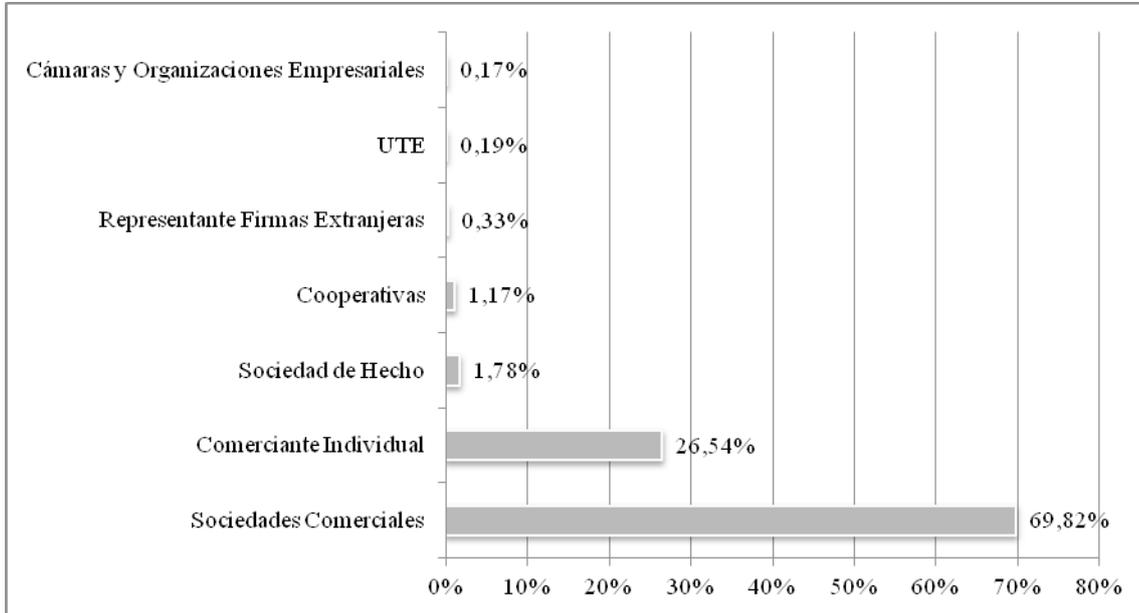


GRÁFICO 3. Composición del Registro según Tipo Societario al 01/17. Fuente: elaboración propia según información del Registro de Proveedores, Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

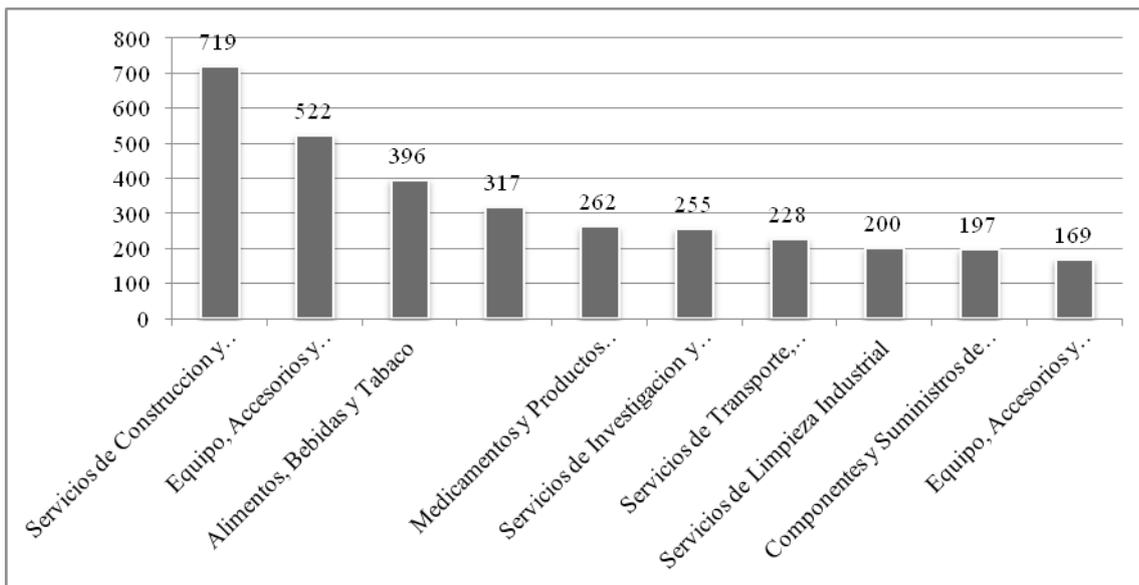


GRÁFICO 4. Ranking de los 10 Rubros con mayor cantidad de proveedores inscriptos al 01/2017. Fuente: elaboración propia según información del Registro de Proveedores, Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

Algunas reflexiones

¿Qué hace que algunas reformas “prendan” y otras no? ¿Pueden detectarse en el caso estudiado algunas pautas o parámetros que podamos identificar como la “condición” para la implantación de procesos de modernización?

Es evidente que la sociología de la modernización no puede limitarse a la elaboración de un listado o conjunto de prerequisites y menos aun cuando están tomados de otros contextos jurídico-institucionales. Las políticas de mimetismo institucional,⁶³ que imitan a otras políticas exitosas en otros contextos, fracasan. Sin detectar necesidades, sin exploración sobre el funcionamiento interno se corre el riesgo de replicar los errores y también los éxitos. Replicar los éxitos imitando políticas de otras instituciones, aunque parezca contradictorio, también es un problema porque la réplica modernizadora no termina nunca: si no conozco las causas del éxito, no podré adaptarlas cuando cambie el contexto y necesitaré, por ello, “comprar” un nuevo asesoramiento externo, un nuevo producto, una nueva “solución”, buscar nuevas “recetas”.⁶⁴

Hemos podido detectar con el estudio de otros casos una matriz de funcionamiento en los procesos de reforma en la Provincia, que aquí se reitera.⁶⁵

Existe un claro diagnóstico de las deficiencias por parte de los actores responsables de su resolución.⁶⁶ Esto parece una clara precondition para el diseño e

⁶³ Se piensa que la legitimidad de origen del proyecto derivará en el éxito de su implantación en otro contexto, soslayando los necesarios acuerdos previos que requiere la implementación de toda política de Estado.

⁶⁴ Adviértase que este contexto cambia cada vez más rápidamente por lo que la “solución” es cada vez más efímera.

⁶⁵ Véase Piana, 2012; Pagani et al., 2012; Pagani; Pau, 2014; Migliore; Pau, 2015.

⁶⁶ Por recordar solo algunos, en el caso del Decreto que aprueba el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico se hizo un análisis FODA entre cuyas amenazas se indicaban “las asimetrías de información y falta de sistemas de soporte para la toma de decisión” (Decreto N° 1.824/02); poco más tarde, con nuevos actores, tal como se dijo más arriba, se remarca la necesidad de recuperar al Estado y que la mejora no será considerada como tal si no favorece la inclusión social. En el Decreto N° 110/08 se afirma un claro déficit en materia de modernización cuando se advierte que la innovación debe involucrar no solo a las estructuras de la Administración del Estado Provincial, sino también la estructura social y productiva. Finalmente, en 2016, la Ley N° 14.815 prescribe como uno de sus objetivos el de paliar el grave déficit en materia administrativa y tecnológica “que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica (...)” (art. 1° Ley N° 14.815).

implementación de las políticas públicas como han señalado muchos expertos.⁶⁷ Pero no por ello las reformas se asientan: hemos visto que la informatización del Registro de Proveedores y Licitadores del Estado era una pequeña parte de un proyecto de reforma más ambicioso que fracasó: el Sistema de Administración Financiera Integral para la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (SAFIBA).

Una segunda característica parece ser el “normativismo mágico”: se entiende que los cambios se imponen a partir de la legitimidad de la legalidad; sin norma jurídica, la reforma no puede realizarse y carece de fuerza. La norma, por su propia impronta, sería condición necesaria y suficiente para el cambio. Pero hemos visto que no es la reforma normativa una condicionante: si bien el actual subsistema de compras y contrataciones de la Provincia prevé que todas las notificaciones sean realizadas vía web y que la preinscripción de los proveedores sea digital, las innovaciones que se dieron en el Registro de Proveedores, que prescribieron esos cambios y que aquí estudiamos, son anteriores a esta reforma; es decir, los cambios se dieron antes de la nueva ley y en el contexto de una de la década del setenta. Aquí, como en tantos otros casos, la ley va por detrás de las tecnologías.

Es cierto que las tecnologías han cumplido un rol central en este proceso de reforma, pero tampoco es la irrupción de la tecnología el factor crítico. Las TIC son solo herramientas que pueden coadyuvar a un proceso innovador o meramente replicar las etapas y lógicas de las viejas prácticas. La disponibilidad de información documental y su guarda en formato digital es, en el esquema de la administración burocrática, una verdadera innovación.

Nuevamente la pregunta: ¿por qué este módulo sí funcionó mientras que el marco proyecto no?

Creemos que las experiencias exitosas de modernización están asociadas con la innovación y exploración, resultando central para ese éxito la detección de las necesidades reales y concretas por parte de todos los actores que intervienen en el proceso.

Como ya hemos puesto de manifiesto en el proceso de reforma del Registro de Proveedores, a diferencia del SAFIBA, la detección de los problemas, diseño e implementación de las políticas no fue un proceso de arriba-abajo, esto es, diseñado por la tecnocracia del organismo. Por el contrario, tanto la detección de los déficits como la propuesta surgió como parte de un consenso de todos los

⁶⁷ Véase Aguilar Villanueva, 1992; Armijo, 2009; Bardach, 1998; Parsons, 2012; Sapag Chain; Sapag Chain, 1989; entre otros.

actores, tanto públicos como privados, que se vieron beneficiados por el cambio sin actores coaccionados por la solución.

Cuando no se innova ni se explora, las políticas suelen concentrarse en automatizar la lógica de los procesos vigentes, que comúnmente tienen incorporados los sesgos, vicios y hábitos ineficientes e ineficaces de las organizaciones. Por ello, si bien existen innumerables posibilidades para la innovación en la gestión pública, sin una clara exploración de las problemáticas y los beneficios, las organizaciones tienden a reproducir las pautas de funcionamiento y de relación que pretendían superar.

Fecha de recepción: 8 de abril de 2017

Fecha de aprobación: 28 de agosto de 2017

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1992), *La Hechura de las Políticas*, México, Porrúa.

Armijo, Marianela (2009), *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, ILPES CEPAL (en línea). http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf (acceso abril de 2017).

Bardach, Eugene (1998), *Ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE.

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (en línea). www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf (acceso abril de 2017).

Fountain, Jane E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

Fiscante, Leonardo M. (2008), *Relevamiento del Registro de Proveedores y Licitadores*, Informe de Diagnóstico y Propuestas, Contaduría General de la Provincia.

Giopp, Alejandro M. (s/f), *Gestión de Compras y Contrataciones de Estudios de Evaluación de Programas Públicos* (en línea). <http://siare.clad.org/siare/inotend/evaluacion/amg1.pdf> (acceso abril de 2017).

Migliore, Alejandra; Pau, Valeria (2015). "El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión", en *Estudios sobre Gestión*

Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial. (en línea) <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20-%20ISBN%20online.pdf> (acceso abril de 2017) .

BID (2007), *Multilateral Development Bank International Survey of E-procurement Systems* (en línea). <http://www.unpcdc.org/media/2658/international%20survey%20of%20e-procurement%20systems.pdf> (acceso abril de 2017).

Pagani, María L.; Pau, Valeria (2015). "Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas a los gobiernos locales", en *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (en línea) <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20-%20ISBN%20online.pdf> (acceso abril de 2017).

Pagani, María L.; Quintans, Noelia; Migliore, Alejandra y García, Elina (2012). "Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos". (VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales") (en línea).

<http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/vii-jornadas-2012/actas/Pagani.pdf/view?searchterm=Pagani> (acceso 4 de 2017).

Parsons, Wayne (2012), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.

Piana, Ricardo S. (2012), "La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007" (Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – UNLP) (en línea) <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31545> (acceso 4 de 2017).

Sapag Chain, Nassir; Sapag Chain, Reinaldo (1989), *Preparación y evaluación de Proyectos*, México, Mc-Graw-Hill.

Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12, Caracas, pp. 1-28.