

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACION FINANCIERA

PROYECTO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Tramitación Expedientes de Pagos: Órdenes de Compra. Secretaría de Innovación Pública

AUTOR: CECILIA INES FALCO

TUTOR: CRISTINA ROLANDI

MES DE JULIO DE 2.021

RESUMEN

El tema elegido para el trabajo de investigación, apunta a la necesidad dentro de la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de poder contar con la información relacionada con los pagos de los distintos procesos de compras, de forma centralizada y única.

Establecimos como objetivo general, el de diseñar un manual de procedimiento para la tramitación de Expedientes de pagos correspondientes a la adquisición de bienes y servicios realizados por la Secretaría de Innovación Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La metodología de investigación que utilizaremos tendrá un enfoque cualitativo, correlacional, con un diseño no experimental, longitudinal, retrospectivo.

Entendemos que el hecho de no contar con la información centralizada, relacionada al pago de proveedores adjudicatarios de una orden de compra, obstruye la posibilidad de acceso a la misma, atentado contra el principio de transparencia de la gestión pública, y por lo tanto no cumpliríamos con algunos de los preceptos de la Administración Pública Moderna: Transparencia, Eficiencia, Rendición de Cuentas.

La propuesta que realizaremos en el marco de la presente investigación es desarrollar un Manual de Procedimiento, que involucre a todas las áreas intervinientes en la tramitación de los Expedientes de pagos correspondientes a órdenes de compra, para la obtención de mejores resultados relacionados con el acceso a la información.

Palabras clave: Gasto Público; Contratación Pública; Administración Pública; Contabilidad del Sector Público; Auditorías del Sector Público; Desempeño del Sector Público

INDICE

CAPITULO 1.....	1
1.1 Fundamentación y planteamiento del problema	1
1.2 Objetivos.....	6
1.3 Aspectos Metodológicos	7
CAPITULO 2 - Marco teórico.....	8
CAPITULO 3 - Diagnóstico.....	16
CAPITULO 4 - Propuesta de intervención.....	23
CAPITULO 5 - Conclusión.....	30
CAPITULO 6 - Referencias Bibliográficas	35
7. Anexos - FLUJOGRAMA	37

CAPITULO 1

1.1 Fundamentación y planteamiento del problema

Desde hace varias décadas ha aumentado la importancia del rol de eficiencia que deben tener los Estados Modernos, y para lograr esa eficiencia debemos pensar en el valor público, que es aquel que el Estado crea a través de la prestación de servicios de calidad, y no sólo entender la eficiencia como sinónimo de austeridad.

Tal como señala Makon *“la concepción amplia de administración financiera implica definirla como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible¹”*.

Estos elementos se entienden, entre otros, como las normas y procedimientos que en las organizaciones públicas se refieren a la programación, gestión y control.

Uno de los objetivos que debe perseguir la Administración Financiera Pública es la de producir información oportuna y confiable por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.

Para esto entendemos como necesario que la información sobre las políticas llevadas a cabo por los diferentes organismos se encuentre a disposición tanto de los ciudadanos, como de los organismos de control, de forma oportuna, clara y transparente.

Esto es responsabilidad de la Burocracia, que debe desarrollar, además de las capacidades de sus funcionarios y agentes, una serie de normas y procedimientos que permitan realizar las tareas lo más transparente y eficientemente posible.

En el año 2001 a través del Decreto 103/2001 se aprobó el Plan Nacional de Modernización, el que en su artículo 7 dispone:

¹ MAKON, M. (Enero 1.999). *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / ILPES – Naciones Unidas / CEPAL, Consejo Regional de Planificación

Art. 7° — Establécese que los acuerdos-programas que se celebren entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los máximos responsables de Ministerios, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, obedecerán a las siguientes tipologías:

- Desarrollo de la capacidad para incrementar la producción de los organismos públicos a través de compromisos medibles y cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios.

- Uso responsable de los recursos y reducción del gasto público.

- Cumplimiento dentro de parámetros de eficiencia, economicidad y eficacia de las metas físicas asignadas a los programas presupuestarios.

- Desarrollo de capacidades internas de los organismos en proyectos que estén relacionados a la optimización y eficiencia de la producción intermedia de la organización de la Administración Pública Nacional y que tengan como resultado final la posibilidad de acceder a los Acuerdos-Programas referidos precedentemente.

Sujeto al cumplimiento de los objetivos y metas fijados para cada uno de los niveles de Acuerdos-Programas, los organismos podrán ser beneficiados con flexibilidades de gestión vinculadas a:

- La administración de sus recursos financieros en lo atinente a sus facultades para realizar modificaciones presupuestarias a fin de viabilizar la consistencia entre los planes operativos y el proceso presupuestario.

- El régimen de contratación de bienes y servicios con el objeto de asegurar la oportunidad y conveniencia de la provisión de insumos necesarios para el logro de los resultados propuestos y la vinculación entre el proceso de compras y el sistema de gestión financiera.

- El otorgamiento de facultades para realizar modificaciones en sus estructuras organizativas.

- El establecimiento de un sistema de incentivos —tanto para los niveles gerenciales como operativos— otorgados en función del cumplimiento de objetivos prefijados.

Al momento de ser dictado el mencionado Decreto, se entendía que el modelo gerencial que estaba en desarrollo se sostenía en procedimientos basados en prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad, y que los funcionarios públicos tenían poco espacio de autonomía para la acción creativa, y esto hace que estén ocupados generalmente en la administración de los problemas cotidianos sin poder atender a los temas estratégicos.

Para resolver este problema, se propuso realizar transformaciones horizontales en las modalidades de gestión, es decir transversales a toda la Administración Pública. Estas modalidades de gestión son las que sostienen administrativamente las actividades de carácter sustantivo.

El Decreto 103/2001, estableció como uno de los cambios importantes a realizar el de establecer un nuevo sistema de Compras, con el objetivo de garantizar que los bienes y servicios que preste el Estado sean eficaces, eficientes y transparentes. Poder alcanzar estas cualidades se entiende como condición necesaria para la calidad de gestión.

Luego, en el año 2016, el Ministerio de Modernización dictó el Decreto 434/16 el que Aprueba el Plan de Modernización, derogando al Decreto 103/2001 indicando que este último “*no contempla los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto*”.

El nuevo Decreto plantea en sus objetivos, entre otros:

- a) *Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano.*
- b) *Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.*
- c) *Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio ciudadano, que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el planeamiento estratégico, el proceso de*

programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.

Dentro de todo este contexto normativo, el tema elegido para el trabajo de investigación, apunta a la necesidad dentro de la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de poder contar con la información relacionada con los distintos procesos de compras, de forma centralizada y única, estableciendo un Procedimiento para tramitar los expedientes de pago (de un mismo proveedor) relacionados con estos procesos en un instrumento administrativo único durante todo el período de tiempo que dure la prestación contratada y/o provisión de los bienes adquirida.

La necesidad de este Procedimiento, surge a partir de la experiencia que vivimos en la Coordinación de Contabilidad, en una de las tantas solicitudes de información relacionada con compras y contrataciones realizadas en el Organismo. El hecho que se detalla a continuación lo elegimos porque fue el más significativo por la cantidad de actuados incluidos en el pedido de informes de un órgano de control externo, con plazos perentorios.

Durante el año 2018, hemos tenido en el entonces Ministerio de Modernización (hoy Secretaría de Innovación Pública) una auditoría de la Auditoría General de la Nación sobre varios procesos de compras desarrollados entre los años 2016 y 2017.

El mencionado Organismo de Control requería la información completa sobre los pagos realizados, de casi cien expedientes por los que se habían adquirido bienes o contratado servicios. Esta información debía incluir: número de Expediente, números de factura de los proveedores, importes de las mismas, órdenes de compra, certificados de recepción, números de órdenes de pago, fecha de pago y comprobante del mismo.

La búsqueda de información, se centralizó en la Coordinación de Contabilidad (que estaba a mi cargo) de la entonces Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Modernización. Poder encontrar toda la información de una manera ordenada y confiable fue un arduo trabajo y nos llevó mucho más tiempo del que el Órgano de Control nos emplazó oportunamente.

El primer problema con el que nos encontramos fue el que una parte de los Expedientes del año 2016, eran en formato papel y que, además al no existir un módulo de compras dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera (S.I.D.I.F.), las órdenes de pago

correspondientes se procesaban como cualquier otro pago, sin vincular los mismos a las Órdenes de Compra. Esta búsqueda se realizó a partir de una planilla Excel, que se confeccionaba en la Coordinación de Contabilidad de forma manual y, desde la información de esa planilla, se rastrearon los distintos expedientes, se escanearon y fueron remitidos a la Auditoría General de la Nación.

Los expedientes caratulados desde mediados del año 2.016 aproximadamente, se hicieron bajo el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que se implementó en el Organismo, pero la búsqueda de la información no cambió demasiado, atento que, si no se contaba con el número del expediente y con las siglas correctas, era imposible buscarlo en el sistema, por lo que seguíamos utilizando la planilla de Excel como base para el resto de la búsqueda.

La mayoría de los procesos de compras de ese entonces, como los de la actualidad, corresponden a servicios, y esto hace que los plazos de prestación de los mismos oscilen entre 12 y 36 meses. Esto nos indica el volumen de expedientes que tramitan los pagos de los mismos.

Buscar la información necesaria, con esta modalidad, para un correcto seguimiento de la orden de compra, como para las solicitudes de informes de los Órganos de Control tanto internos como externos, es una tarea que nos demanda muchísimo tiempo, el que se resta para la realización eficiente del trabajo cotidiano.

Es importante destacar, que, si bien aquí mencionamos un hecho puntual, este tipo de información es continuamente requerida a la Coordinación de Contabilidad, desde la estructura interna como externa.

Asimismo, entendemos que, al no tener la información centralizada, disminuye la transparencia y el acceso a la misma, y por lo tanto no cumpliríamos con algunos de los preceptos de la Administración Pública Moderna: Transparencia, Eficiencia, Rendición de Cuentas.

Creemos este tema como relevante para una investigación, en el marco del Posgrado en Administración Financiera, ya que el mismo es transversal a varios de los módulos del programa, a saber: Sistema de Contabilidad Gubernamental, Sistema de Contrataciones, Administración Pública, Macrosistema.

También entendemos que todo aquello que contribuya a desarrollar mejor las tareas en la Administración Pública, hace al concepto de eficiencia que mencionamos al principio, concepto fundamental, dado que todo lo que la Administración Pública hace es en pos del bien común, y con recursos de todos los ciudadanos, por lo que es necesario que la información sobre las tareas que un organismo realiza, fluya y sea de fácil acceso.

El problema a nuestro entender, es la falta de un manual de procedimiento, en la Secretaría de Innovación Pública, para la tramitación de expedientes relacionados al pago de bienes y/o servicios, cuyas contrataciones se realizan a través de procesos de compras.

Intentaremos responder en este trabajo a los siguientes interrogantes:

- 1) ¿Existe en la Secretaría de Innovación Pública un manual de procedimiento que rijan para la tramitación de expedientes de las adquisiciones realizadas a través del sistema de contrataciones establecido en la normativa actual?
- 2) ¿Es posible encontrar, de forma rápida y confiable, la información completa, relacionada con las facturas tramitadas y los pagos realizados, en el marco de una orden de compra?
- 3) ¿Qué áreas de la Secretaría de Innovación Pública se encuentran afectadas por la dificultad de encontrar la información de forma rápida y certera?
- 4) ¿Cuáles son los problemas que se presentan en la actualidad con la tramitación de los expedientes relacionados a procesos de compras?
- 5) ¿Existe la posibilidad de solucionar la falencia en la búsqueda y obtención de la información referida a los pagos realizados en el marco de una contratación efectuada dentro de la normativa vigente?

1.2 Objetivos

El presente trabajo tiene como objetivo general, el de establecer un manual de procedimiento para la tramitación de Expedientes correspondientes a la adquisición de bienes y servicios realizados por la Secretaría de Innovación Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Para alcanzar este objetivo general, debemos poder lograr:

- Sistematizar la información de los trámites relacionados a las contrataciones

- Optimizar el registro de la información
- Unificar la tramitación de una misma Orden de Compra y de un mismo proveedor, en un solo expediente de pago

1.3 Aspectos Metodológicos

El trabajo de investigación que haremos tiene un enfoque cualitativo, correlacional, con un diseño no experimental, longitudinal, retrospectivo.

Las unidades de análisis son los Expedientes que tramitan pagos a proveedores, a partir de procesos de compra (Su tramitación actual). Se tomarán en consideración los Expedientes tramitados entre el año 2.019 y 2.020.

Los datos fueron recolectados con la información que registra el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y los registros provistos por la Coordinación de Contabilidad de la Dirección de Administración y Finanzas de la Secretaría de Innovación Pública.

Asimismo, se realizaron entrevistas a la Coordinadora de Compras de la Dirección de Compras y Contrataciones de la Secretaría de Innovación Pública.

CAPITULO 2 - Marco teórico

La Ley 24156, promulgada el 26 de octubre del año 1.992, sistematiza lo que conocemos como la Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. A partir de la sanción de esta norma, todo el ámbito estatal se encuentra subordinado a un único régimen jurídico.

El Artículo 2° define a la administración financiera como *“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”*.

Consideramos importante a los fines de esta investigación, lo establecido en el Art. 4° inc. c) *“Son objetivos de esta ley (...) Desarrollar sistemas que proporcionen **información oportuna y confiable** sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas”*. Aquí encontramos plasmada la relevancia que tiene la información y las cualidades que debe tener la misma, para ser el recurso central para las tareas de gestión, administración y evaluación.

Por su parte, el inciso d) del mismo artículo, versa sobre *“Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:*

- i) *Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas”*.

Lo establecido en este inciso, se enmarca perfectamente con lo planteado en esta investigación, dado que la problemática planteada surge a partir de lo observado en la Coordinación de Contabilidad de la Secretaría de Innovación Pública, dependencia a la que regularmente se le solicita información sobre la ejecución presupuestaria de Órdenes de Compra, siendo entonces una de sus tareas fundamentales tener actualizada la información, la que debe tener las características mencionadas en el párrafo anterior.

Por último, y en lo referido específicamente al Sistema de Contabilidad Gubernamental, la Ley 24156, establece en el Art. 85 que: *“El sistema de contabilidad gubernamental está*

integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.”

Como objeto del Sistema de Contabilidad, la ley define en el Artículo 86, entre otros:

“Inc. a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades;

Inc. b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma.”

Cabe señalar que todas estas tareas se realizan en el marco del Sistema Integrado de Información Financiera (S.I.D.I.F), y es por ello necesario, a los fines de esta investigación, relacionar lo establecido en la Ley, con los principios que rigen en materia de gestión pública para lo que hoy conocemos como Gobierno Abierto. Ya que si bien, el uso del sistema mencionado es de uso interno de la Administración, la información que se vuelca allí es de acceso público una vez que los Órganos Rectores hacen las publicaciones periódicas en sus respectivas páginas WEB, relacionadas a la ejecución presupuestaria de los distintos organismos que constituyen el Sector Público Nacional.

Apelando un poco a la historia, citaremos una frase publicada en The Federalist Papers², el 8 de febrero de 1788:

“Si los hombres fueran ángeles, los gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernarán a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o internos en los gobiernos. En la construcción de un gobierno que será administrado por hombres que gobiernen a otros hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: primero, debe

² The Federalist (*El Federalista*), luego conocido como The Federalist Papers, es una colección de 85 artículos y ensayos escritos bajo el seudónimo de "Publius" por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay para promover la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos.

permitirse que los gobiernos controlen a los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo.” (The Federalist Papers, 51, p. 337).

Oscar Oszlak³, al citar esta frase sostiene que los tiempos ya no son los mismos, porque en la actualidad la cuestión no pasa porque los Gobiernos se autocontrolen sino que es necesario que la sociedad civil controle a sus gobernantes. Para lograr esto ambos tienen que estar dispuestos a realizar esas tareas.

Una condición necesaria para que el control pueda realizarse es que la información de la actividad pública se encuentre disponible.

El Gobierno Abierto entendido como una nueva forma de gobernar implica mejorar las capacidades de los Estados y modernizar sus administraciones, con el fin de fortalecer los sistemas democráticos y sus burocracias.⁴

Esta concepción de Gobierno Abierto no entiende las mejoras solamente con la incorporación de herramientas tecnológicas, sino en una idea fundamental: la transparencia vinculada a la incorporación del derecho a la información. Este derecho si bien se encuentra reconocido en muchas Constituciones modernas, ha tenido en las últimas décadas reconocimiento a través de leyes específicas para garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública.

Es en este sentido que entendemos, en el marco de nuestra investigación, que la problemática planteada se relaciona con la nueva concepción de Gobierno Abierto y con la información que producen las oficinas públicas para gestionar internamente, como así también para quienes son contratados por el Gobierno, en este caso la Secretaría de Innovación Pública, para la provisión de bienes y servicios; para los órganos de control interno y externo, y para la ciudadanía en general.

³ OZSLAK, O. (2013). *Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno N° 5. <https://gobiernoabiertomx.org/blog/2017/06/26/gobierno-abierto-hacia-un-nuevo-paradigma-de-gestion-publica/>

⁴ CASTILLO RESTREPO, L. (2019) *Gobierno Abierto: Un nuevo paradigma de gobernanza pública. Una descripción del caso colombiano*. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/16127/LilianaMaria_CastilloRestrepo_2019.pdf

En nuestro país, el Derecho de acceso a la información pública se encuentra establecido en la Ley 27.275, sancionada en el año 2.016.

A partir de los años '90, década que se caracterizó por profundas reformas en la Administración Pública, poco a poco se fueron incorporando herramientas tecnológicas, y varios cambios en la forma de gestionar, que provocaron un gran cambio cultural en la gestión.

Como mencionamos anteriormente, la Ley 24.156 fue sancionada en el año 1992, y se estableció su ejecución a partir del ejercicio financiero del año siguiente. Esta es la norma, que entendemos, dio el primer gran paso hacia la modernización de la gestión, incluyendo el concepto de Administración integrada como un sistema.

Para definir el Sistema de Información Financiera, elegimos la expuesta por José María Las Heras: *“El sistema de información financiera es un conjunto de informes, estados, formularios y reportes diversos que de manera oportuna, confiable, accesible, representativa e interrelacionada se suministra para cubrir las demandas de los diferentes niveles de usuarios internos y externos de la organización”*.⁵

Dentro de lo que conocemos como el Sistema de Administración Financiera, se encuentra el Sistema Contable, que a partir de la sanción de la Ley 24.156 cobra vital importancia, porque cambia la visión que se tenía anteriormente respecto a las funciones de los sectores contables públicos. Se comienza a entender al Sistema Contable como una importante herramienta de la gestión de gobierno.

A partir del año 1992, se dictaron una cantidad considerable de normas, y comenzó la implementación de nuevas herramientas informáticas para poder cumplir los objetivos planteados.

Estas ideas de modernización de la gestión apuntan a resolver lo enunciado por Marcos Makon, quien en el año 2.000 sostenía que la burocracia se encontraba *“agotada por una*

⁵ LAS HERAS, J.M. (2.004). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Editorial Osmar D. Buyatti

planificación estratégica ritual e ineficaz y a rutinas operatorias morosas y de baja calidad".⁶

El mencionado autor propone una serie de cambios que posibilitaría a los sectores de la Administración Pública responder con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad que surgieron a partir de los cambios producidos en el mundo contemporáneo.

Entre los cambios propuestos, el que se relaciona específicamente con nuestra investigación es la introducción de la *Reingeniería de Procesos*, la que posibilitará efectuar modificaciones en las prácticas de trabajo a partir del análisis de procedimientos y circuitos administrativos.⁷

Es en este sentido que, en el año 2.001 se dicta el Decreto N° 103 por el que se aprueba el Plan de Modernización del Estado, el cual en sus Considerandos reza: "*Que es imprescindible que el PODER EJECUTIVO NACIONAL realice un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y a introducir en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables*".

Dado que los cambios tecnológicos a los que nos referiremos a partir de aquí fueron dispuestos por un nuevo integrante de la estructura Ministerial, es importante que destaquemos que, a finales del año 2.015, con el ascenso al poder del nuevo Gobierno, se creó el Ministerio de Modernización, a través del Decreto 13/2015 modificatorio de la Ley de Ministerios.

En los Considerandos se justifica la creación del Ministerio de Modernización de la siguiente forma: "*Que para impulsar las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, como así también el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de información, se hace necesaria la creación del MINISTERIO DE MODERNIZACION*"

⁶ MAKON, M.(2.000). *El modelo de gestión por resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional*. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/clad/cong5/2/2-9.pdf>

⁷ Idem anterior.

Luego, en el año 2.016, el Decreto 103/2001 fue derogado por el Decreto 434/2016 del Ministerio de Modernización indicando que el Decreto anterior “*no contempla los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto*”. Este nuevo Decreto mantiene las mismas líneas de reformas establecidas en la norma del 2.001, agregándole las temáticas relativas al impacto de la tecnología en la relación Estado – Sociedad.

En esta relación Estado-Sociedad, entendemos que aparece el concepto de participación social, la que demanda a los poderes públicos información, que como señalamos anteriormente debe caracterizarse por ser transparente, accesible y oportuna. Esta demanda de información, en momentos de innovación tecnológica requiere que los organismos públicos den respuestas novedosas.

Un avance tecnológico relevante, que da inicio al cambio de la gestión administrativa, se presentó a partir del dictado del Decreto N° 561/2016, por el que se aprueba la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (G.D.E.) en el Sector Público Nacional.

Esta implementación posibilitó la tramitación de manera unificada, en un mismo sistema de gestión, de todos los documentos generados en el Sector Público Nacional en formato electrónico, reemplazando el uso del papel.

Este Decreto se dictó en concordancia con la Ley N° 25.506, sancionada en el año 2.001, que establece el valor jurídico del documento electrónico, la firma electrónica y la firma digital. En el artículo 48 dispone que: “*El Estado Nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte del interesado, propendiendo a la progresiva despapelización*”.

Asimismo, los cambios tecnológicos en la Administración Pública, también se reflejaron en las modificaciones que se introdujeron en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

En el año 2.016, la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente del entonces Ministerio de Modernización, dicta la Disposición 65/ONC/2016, por la que se habilita el Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional "COMPR.AR", medio por el cual se efectúan en forma electrónica los procedimientos prescriptos en el Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030/2016 que reglamenta el Decreto N° 1023/2001, que establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Hasta ese momento, si bien el S.I.D.I.F. ya se encontraba operativo en las oficinas públicas, las órdenes de compra no tenían impacto directo en el mismo, por lo que al registrar un pago correspondiente a una contratación se hacía de forma manual y el seguimiento de esa Orden de Compra se realizaba de la misma forma.

A partir de la creación del Sistema COMPR.AR, las Órdenes de Compras generadas, tiene impacto directo en el S.I.D.I.F., por lo que, al devengar un pago correspondiente a esos documentos contractuales, éste se registra directamente sobre la Orden de Compra y la ejecución de la misma puede verse de forma sincrónica.

Este avance tecnológico fue muy importante para cumplir con los principios que rigen en materia de administración pública respecto a la transparencia y accesibilidad.

Durante el año 2.018, dentro de los cambios realizados en la estructura interna del Poder Ejecutivo, el Gobierno del presidente Macri redujo la cantidad de ministerios existentes hasta ese momento (22) a 10 ministerios. En esa reducción el Ministerio de Modernización pasó a denominarse Secretaría de Gobierno de Modernización, dependiendo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pero continuó con las mismas funciones que tenía al momento de su creación.

En el año 2.019, con el nuevo cambio de gestión se dicta el Decreto N° 50/2019, por el que se establece la Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo, sustituyéndose a la entonces Secretaría de Gobierno de Modernización por la Secretaría de Innovación Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En el Anexo 2 del mencionado Decreto se establecen las funciones de la Secretaría de Innovación Pública, y las que son preponderantes al objeto de nuestra investigación (y que son heredadas de la antigua cartera de Modernización) son:

- *Intervenir en el desarrollo de sistemas tecnológicos con alcance transversal, o comunes a los organismos y entes de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada.*
- *Entender en lo relativo a las políticas, normas y sistemas de compras del sector público nacional y supervisar las acciones desempeñadas por la OFICINA NACIONAL DE CONTRATACIONES.*

Por lo expuesto, observamos que en las temáticas que abordamos nuestra investigación, la actual Secretaría de Innovación Pública sigue teniendo un rol protagónico en los temas relacionados a los sistemas transversales utilizados en el Sector Público Nacional, y en especial a los que nos interesan en la problemática planteada, a saber, el G.D.E. y el COMPR.AR.

Es necesario aclarar que, en la actualidad, consultando el S.I.D.I.F. puede analizarse la ejecución de una Orden de Compra, ya que el sistema COMPR.AR interactúa con el S.I.D.I.F. Pero, como dijimos anteriormente, el Sistema Integrado de Información Financiera es de uso interno de la administración. Los inconvenientes para el acceso a la información se plantean cuando la demanda proviene de algún organismo externo o de un privado (y también desde el interior del Organismo por quienes no tienen acceso al S.I.D.I.F.), y que los datos que se requieren tienen que ver no sólo con la ejecución de la Orden de Compra, sino con los datos de las facturas presentadas, los certificados del Comité de Recepción, las órdenes de pago emitidas, los comprobantes de pagos realizados y los de retenciones, en caso de corresponder.

Toda esa información no se puede obtener con una simple búsqueda en S.I.D.I.F, sino que es necesario tener acceso a todos los Expedientes que hayan tramitado facturas de los adjudicatarios de las Órdenes de Compra. Siendo esta la temática que abordaremos a continuación.

CAPITULO 3 - Diagnóstico

Nuestro trabajo de investigación se basará en el análisis realizado sobre todos los Expedientes Electrónicos que han tenido tramitación en la Coordinación de Contabilidad de la Secretaría de Innovación Pública en los años 2.019 y 2.020, y que correspondieron a pagos a proveedores adjudicatarios de una Orden de Compra.

Es importante señalar que todos los procesos de compra que realiza la Secretaría de Innovación Pública son gestionados en el Sistema COMPR.AR. Este sistema *“es una herramienta de apoyo en la gestión de Compras y Contrataciones que llevan adelante las entidades gubernamentales, permitiendo la participación de los compradores, proveedores y la comunidad”*.⁸

En el ex Ministerio de Modernización, en la actualidad Secretaría de Innovación Pública, el Sistema COMPR.AR se implementó el día 20 de Julio del año 2.016, a través de la COMUNICACIÓN GENERAL ONC N° 47/2016.

Los Expedientes por los que se realizan los procesos de compra en ninguna instancia tienen trámite en el Coordinación de Contabilidad, porque sólo intervienen en ellos la Dirección de Compras y Contrataciones, la Dirección de Legales y, dentro de la Dirección de Administración y Finanzas, la Coordinación de Presupuesto.

Una vez que el proceso de selección finalizó y la Orden de Compra se encuentra en estado perfeccionada, el proveedor comienza a prestar el servicio, o se produce la entrega de los bienes.

Al suceder esto, el próximo trámite es que el adjudicatario comience a presentar las facturas correspondientes para el pago del bien y/o servicio contratado.

En la actualidad, para tramitar el pago de la factura, se caratula un Expediente Electrónico con la trata “Pago de Factura”, vinculando al mismo la siguiente documentación:

- Factura del Proveedor;
- Constancia de Inscripción, y comprobantes de validación de la factura (CAE, CAI ó CAEA). Ambos descargados de la página de A.F.I.P.;
- Orden de Compra;
- Disposición de la designación de los integrantes de la Comisión de Recepción;

⁸ <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/comprar>

- Certificado de Recepción Provisoria o Definitiva según corresponda.

Este trámite generalmente lo inicia la dependencia donde se está prestando el servicio o se recibe el bien, dado que el proveedor presenta la factura en la Mesa de Entradas y desde ese sector se envía a la unidad requirente.

Desde el año 2020, y a causa de la pandemia COVID-19, y dado que durante varios meses las oficinas no estaban en funcionamiento, se implementó para la presentación de las facturas el Sistema de Tramitación a Distancia (T.A.D). La documentación que debe ser vinculada al Expediente tramitado bajo esta modalidad es la misma que mencionamos anteriormente. Lo único que cambia es quien da origen al Expediente, en estos casos son los proveedores.

El Sistema de Tramitación a Distancia *“es una plataforma que permite al ciudadano realizar trámites ante la Administración Pública de manera virtual desde una PC, pudiendo gestionar y llevar el seguimiento de los mismos sin tener que acercarse a una mesa de entrada.”*⁹

Una vez que el Expediente tiene vinculada toda la documentación mencionada, el mismo es remitido a la Dirección de Administración y Finanzas, la que efectúa el primer control, y luego realiza el pase a la Coordinación de Contabilidad donde se vuelve a controlar la documentación y su validez, para luego procesar la factura en el sistema S.I.D.I.F, emitiendo la Orden de Pago.

Cuando la Orden de Pago se encuentra firmada, vinculamos la misma al Expediente y lo remitimos a Guarda Temporal, salvo que los bienes adquiridos sean inventariables y, en ese caso, el actuado es enviado al Área de Patrimonio para la registración de los mismos.

Cuando la contratación realizada corresponde a una única entrega de un bien o servicio, el problema que planteamos al inicio de nuestro Trabajo de Investigación no existe.

El problema se presenta en una gran cantidad de contrataciones de servicios, que se realizan en la Secretaría de Innovación Pública, que tienen períodos de prestación que oscilan entre los doce (12) y los treinta y seis (36) meses.

La Contabilidad en los Organismos Públicos funciona como un sistema que integra la información de la Administración Financiera del Estado, y es por ello que, cuando se necesita recabar información de la ejecución de una orden de compra o de pagos a

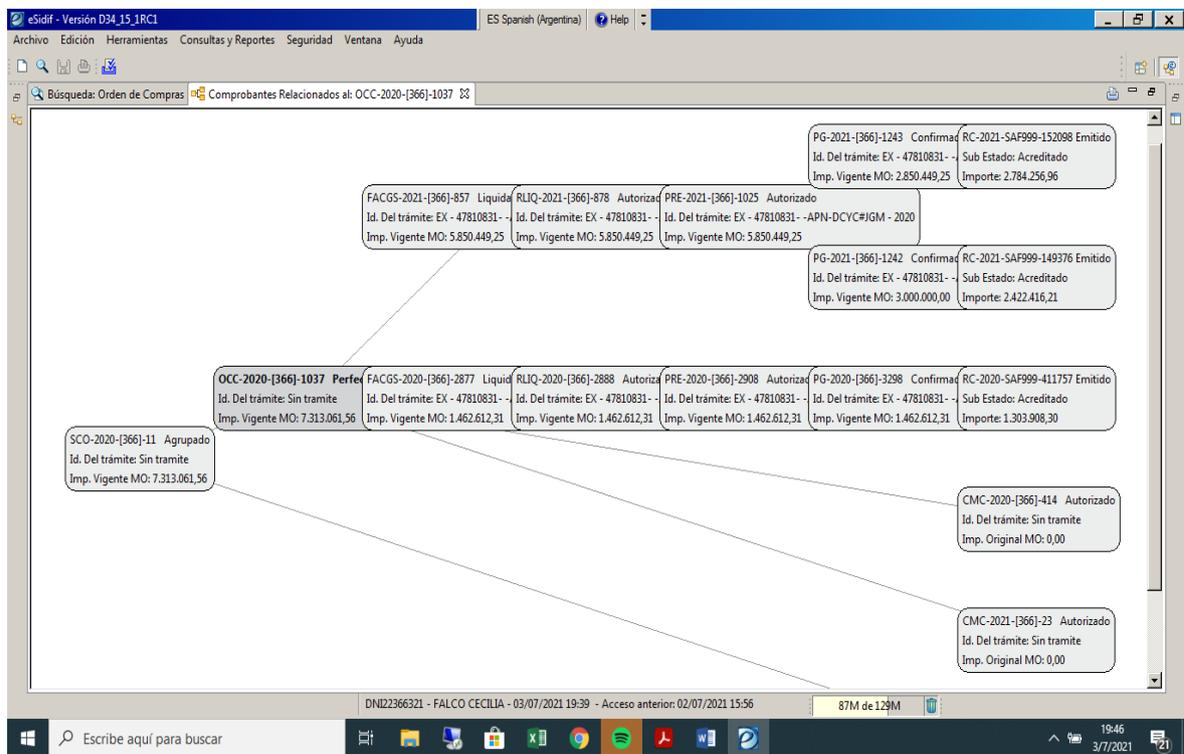
⁹ http://www.jus.gob.ar/media/3171580/manual_de_usuario_tad.pdf

proveedores se acude a los registros contables, y por lo tanto esas solicitudes de informes recaen sobre la Coordinación de Contabilidad.

Estos pedidos de información provienen desde áreas internas, como así también de organismos o interesados externos a la Secretaría.

Como mencionamos anteriormente, el problema observado surge cuando la información solicitada incluye datos que no se pueden obtener con una sola búsqueda en S.I.D.I.F.

Es importante señalar que, desde el S.I.D.I.F puede consultarse una Orden de Compra y ver los comprobantes relacionados a ella, como mostramos a continuación:



Como puede observarse, en este ejemplo, tenemos una Orden de Compra con dos facturas relacionadas. Desde esta primera búsqueda sólo podemos obtener el importe de cada Orden de Pago y los comprobantes internos que se procesan en el sistema S.I.D.I.F.

Los requerimientos de información, y sobre todo el que hicimos mención en el Capítulo 1 del presente Trabajo de Investigación, solicitado por la Auditoría General de la Nación, incluían los siguientes datos:

- Orden de Compra
- Números de Expedientes de pago tramitados de esa Orden de compra
- Facturas presentadas, en el marco de la Orden de Compra, por el proveedor adjudicatario indicando: Número de factura, fecha, importe, concepto facturado.
- Orden de Pago
- Constancia / Recibo de Pago

Como mencionamos anteriormente, y de acuerdo a la imagen presentada estos datos no surgen realizando una búsqueda de los comprobantes relacionados a la Orden de Compra en S.I.D.I.F.

Por lo que, al momento de tener que dar respuesta a una solicitud de informe con las características mencionadas debemos bucear entre todos los Expedientes tramitados. Esto lo hacemos sobre una base armada en una planilla Excel, compartida entre todos los integrantes del equipo de la Coordinación de Contabilidad. Es importante mencionar que esta planilla es de carga manual y que en la misma se registran los siguientes datos:

- Número de Expediente
- Fecha de ingreso a la Coordinación de Contabilidad
- Repartición solicitante del trámite
- Nombre del Proveedor
- Fecha y Número de Factura
- Número de Orden de Compra
- Fecha de liquidación de la factura
- Número de Orden de Pago

Cabe señalar que esta planilla es de una gran ayuda para la búsqueda de información, pero como puede observarse y de acuerdo a lo descrito sobre la tramitación actual, el Expediente se envía a guarda Temporal (Archivo) una vez emitida la Orden de Pago, por lo que no se encuentran vinculados al mismo los comprobantes de pago que genera la Coordinación de Tesorería en el S.I.D.I.F al momento de realizar la transferencia, o la Tesorería General de la Nación si el pago supera el monto que puede abonar el Servicio Administrativo Financiero, que en la actualidad es de pesos un millón quinientos mil (\$1.500.000.-).

De acuerdo a los datos recabados, tomando como fuente los datos registrados en la planilla Excel de la Coordinación de Contabilidad, durante al año 2.019 se tramitaron un total de dos

mil doscientos veinte Expedientes (2.220), que incluyeron tres mil trescientas ocho (3.308) facturas.

De ese total de actuados, correspondieron a Pagos de Facturas de Órdenes de Compra un total de cuatrocientos treinta y siete (437), que tramitaron seiscientas cinco (605) facturas.

Las Órdenes de Compra habían sido adjudicadas en los años 2.017; 2.018 y 2.019. Aquí podemos observar lo mencionado anteriormente, respecto a la duración de los contratos que en varios casos superan el año de ejercicio (Órdenes de Compra plurianuales).

Durante el año 2.020 se produce una importante disminución en la cantidad total de Expedientes tramitados en la Coordinación de Contabilidad, que obedece al hecho que, con el cambio de gestión en el Mes de diciembre de 2.019, se modificó la estructura organizativa que tenía la ex Secretaría de Gobierno de Modernización, creándose la Secretaría de Innovación Pública.

Esta modificación de la estructura organizativa, produjo que la Secretaría de Empleo Público, que pertenecía a la ex Secretaría de Gobierno de Modernización, pasara a depender de forma directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Con esta modificación se dejaron de tramitar varios Expedientes correspondientes a esa Secretaría y sus dependencias.

Asimismo, hasta el año 2.019 en la Coordinación de Contabilidad se tramitaban los Expedientes de pago correspondientes al Fondo Permanente de Capacitación (FO.PE.CAP), cuyo caudal era importante. Este Fondo en la actualidad es administrado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Habiendo hecho la aclaración previa, con el objetivo de explicar las razones de la disminución en la cantidad de Expedientes tramitados durante el año 2.020 respecto al año 2.019, a continuación, detallaremos los datos recabados para el año 2.020, al igual que los ya informados, tomando como fuente los actuados registrados en la planilla Excel de la Coordinación de Contabilidad.

En el año 2.020 se tramitaron un total de setecientos sesenta y tres (763) Expedientes, que incluyeron mil doscientas noventa y cinco (1.295) facturas.

De ese total de actuados, correspondieron a Pagos de Facturas de Órdenes de Compra un total de ciento cuarenta y ocho (148), que tramitaron doscientas catorce (214) facturas.

Las Órdenes de Compra habían sido adjudicadas en los ejercicios 2.017; 2.018; 2.019 y 2.020. Aquí volvemos a observar lo mencionado anteriormente, respecto a la duración de los contratos que en varios casos superan el año de ejercicio (Órdenes de Compra plurianuales).

Si bien como señalamos anteriormente, en el año 2.020 se produjo una importante baja en la cantidad total de Expedientes tramitados, se observa que en términos porcentuales la proporción de Expedientes de pago correspondientes a Órdenes de Compra con respecto al total de las tramitaciones de actuados realizadas en la Coordinación de Contabilidad se mantiene.

En el año 2.019 el 19.68% de los Expedientes registrados en la mencionada Coordinación correspondieron a pagos de Órdenes de Compra, y en el año 2.020 ese porcentaje fue del 19.40%.

Ahora bien, cuando algún sector ya sea interno de la Secretaría como externo, solicitan a la Coordinación de Contabilidad información sobre el estado de ejecución de una Orden de Compra, con los datos que no surgen de la búsqueda en el sistema S.I.D.I.F, tenemos que recabar esa información basándonos en los registros del Excel. Pero ahí tampoco los hallamos todos, por lo que comenzamos a consultar cada Expediente de pago de esa Orden de Compra, donde se encuentran vinculados casi todos los documentos que contienen los datos que por lo general se requieren, excepto los comprobantes de pago dado que en la tramitación actual no interviene la Coordinación de Tesorería.

A modo de ejemplo vamos a un caso que se presenta en los 2 años de análisis, que abarca este Trabajo de Investigación.

Una de las Órdenes de Compra de las que se han procesado facturas durante los años 2.019 y 2.020 es la que lleva el número 1055/17, con fecha de perfeccionamiento 12 de Julio del año 2.017.

Toda la tramitación de esa Orden de Compra se realizó entre los años 2.017 y 2.020. En total los Expedientes de Pago tramitados de ese proveedor por esta adjudicación fueron treinta y tres (33), durante los 4 ejercicios, dividiéndose de esta forma:

- Año 2.017: 5 Expedientes
- Año 2.018: 10 Expedientes
- Año 2.019: 10 Expedientes
- Año 2.020: 8 Expedientes

Por lo expuesto, al tener que informar sobre esta Orden de Compra debemos realizar la consulta de los treinta y tres (33) actuados en el Sistema de Gestión Electrónica (GDE), la que sólo puede hacerse de a un Expediente a la vez. Desde esa consulta se puede visualizar toda la tramitación, pudiéndose descargar los documentos en formato PDF, o bien tomar los datos necesarios para confeccionar el informe que haya sido requerido.

En este caso presentado el tiempo que conlleva esas consultas es considerable, lo que atenta contra el principio de eficiencia que debe regir en la Administración Pública. Asimismo, este tiempo de búsqueda puede ser aún mayor en caso de existir algún error en el Excel, como por ejemplo en el número de Expediente o en las siglas, porque no debemos olvidar que la carga de esa planilla es manual. De suceder esto, debemos idear alguna otra forma de consulta del Expediente o dar intervención a la Mesa de Entradas.

Además, debemos señalar que, cuando los requerimientos provienen de algún sector externo, ya sea un organismo de Control o una solicitud realizada por medio de la Agencia de Acceso a la Información Pública, los mismos tienen plazos perentorios. La experiencia que dio origen a la idea de que era necesario analizar la forma de resolver esta problemática, y que comentamos en el Capítulo 1 – Introducción, fue con la Auditoría General de la Nación, y en esa ocasión debimos pedir una prórroga en los plazos estipulados para la respuesta al requerimiento, atento que debíamos hacer consultas en más de cien (100) Expedientes tramitados, y luego buscar los comprobantes de pago en el S.I.D.I.F.

Es por ello que entendemos que es necesario realizar algunas modificaciones en la tramitación de este tipo de Expedientes, para que la información sea accesible, segura, veraz, ordenada y oportuna. Además de dar cumplimiento a los principios de eficiencia y eficacia de la Administración, aprovechando para ello la transformación tecnológica en la que está inmerso el sector público desde hace ya algunos años.

Para esto se requiere del dictado de nuevas normas internas y la inclusión en la tramitación de áreas administrativas que actualmente no toman intervención en esos Expedientes.

Realizar estos cambios, no sólo beneficiará a la Coordinación de Contabilidad, sino que cualquier interesado (interno o externo) con sólo un número de Expediente podrá acceder a toda la información relacionada a la ejecución de una Orden de Compra.

CAPITULO 4 - Propuesta de intervención

En este apartado propondremos las mejoras que creemos necesarias para dar solución al problema planteado en el Capítulo 1, el cual como señalamos, es la falta de un manual de procedimiento, en la Secretaría de Innovación Pública, para la tramitación de expedientes relacionados al pago de bienes y/o servicios, cuyas contrataciones se realizan a través de procesos de compras.

En la actualidad no existe en la Secretaría de Innovación Pública un manual de procedimiento que rija para la tramitación de expedientes de las adquisiciones realizadas a través del sistema de contrataciones establecido en la normativa actual. Es por ello que la solución que plantearemos se relacionará con diseñar un manual de procedimiento para estas tramitaciones.

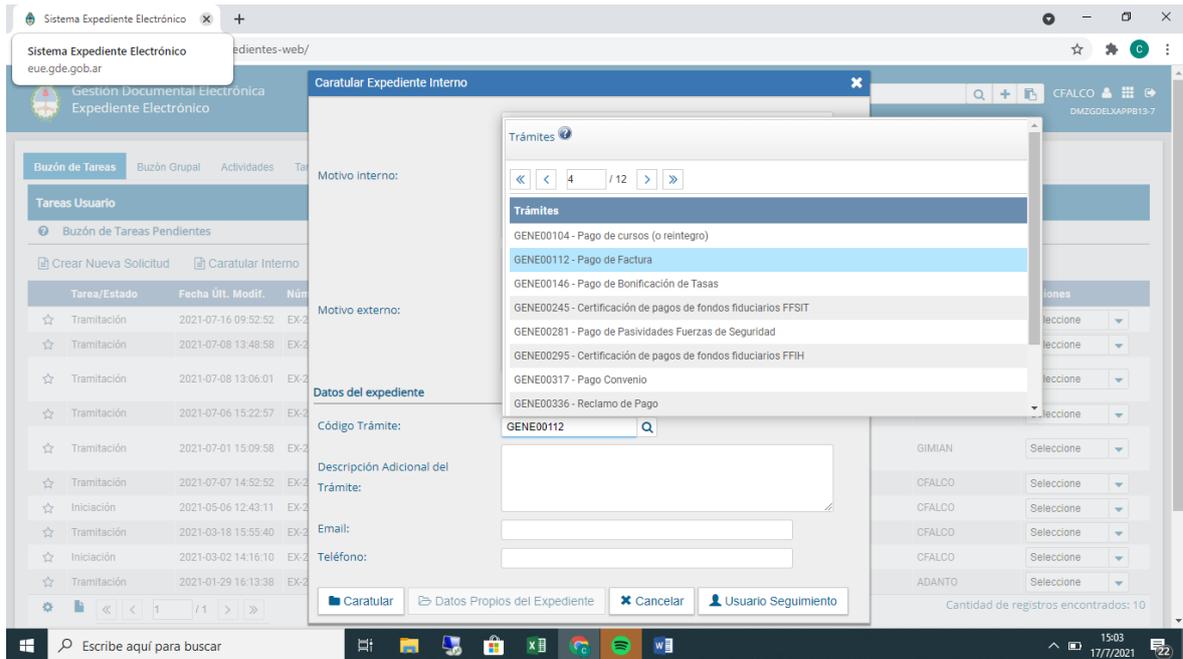
Como hemos señalado en los Capítulos anteriores, y de acuerdo a cómo hoy se tramitan los Expedientes relacionados con esta temática, no es posible encontrar, de forma rápida y confiable, la información completa, relacionada con las facturas tramitadas y los pagos realizados, en el marco de una orden de compra.

Este inconveniente afecta a varias áreas de la Secretaría de Innovación Pública, a saber: la Dirección de Administración y Finanzas, específicamente las Coordinaciones de Contabilidad y Tesorería que de ella dependen; la Dirección de Compras y Contrataciones sobre todo al momento de tener que devolver a los proveedores los documentos y pólizas presentados como garantías; la Unidad de Auditoría Interna al tener que auditar los pagos relacionados con un proveedor adjudicatario y los plazos de cumplimiento y vigencia de una Orden de Compra.

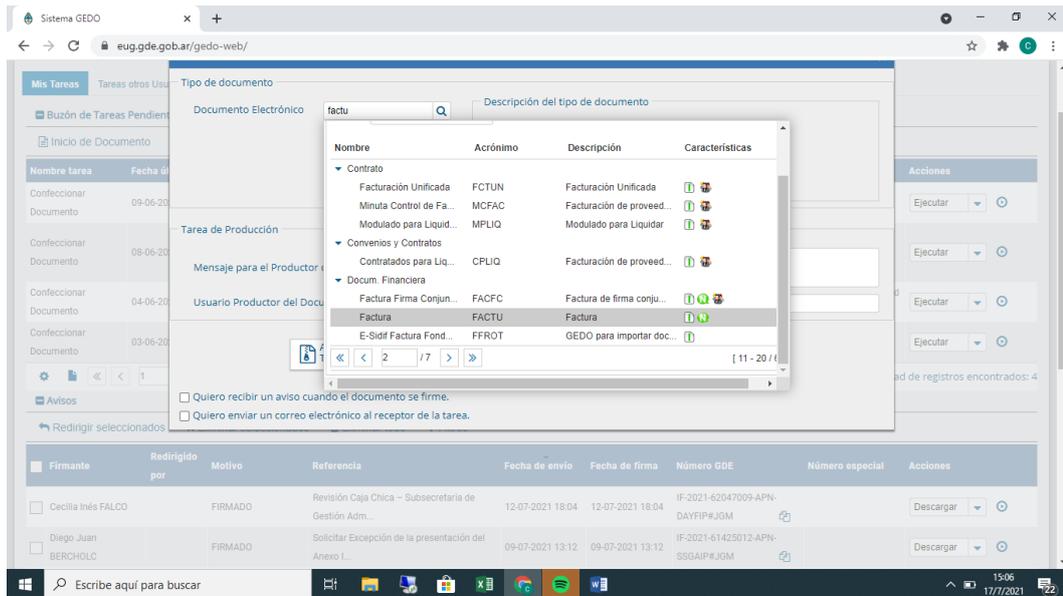
Entendemos que esta falencia en la búsqueda y obtención de la información referida a los pagos realizados en el marco de una contratación, puede ser solucionada tramitando en un único Expediente Electrónico todos los pagos que correspondan a un proveedor adjudicatario de una Orden de Compra. Aclaremos que se indica que “correspondan a un proveedor”, porque puede darse la situación que una Orden de Compra con varios renglones puede no ser adjudicada a un único proveedor, por lo que en el mismo Expediente sólo se tramitarán las facturas y pagos de un proveedor, teniendo que existir tantos Expedientes que tramiten pagos de una misma Orden de Compra como cantidad de adjudicatarios que existan en ese acto.

Es por lo expuesto anteriormente que diseñaremos un Manual de Procedimiento, y a continuación detallaremos las actividades que deberían llevarse a cabo para lograr la mejora planteada.

- 1) El proveedor presenta la factura ante la Repartición requirente.
- 2) La Repartición requirente caratula en el Sistema de Gestión Documental Electrónica el Expediente de Pago con la trata GENE 00112 – Pago de Factura.

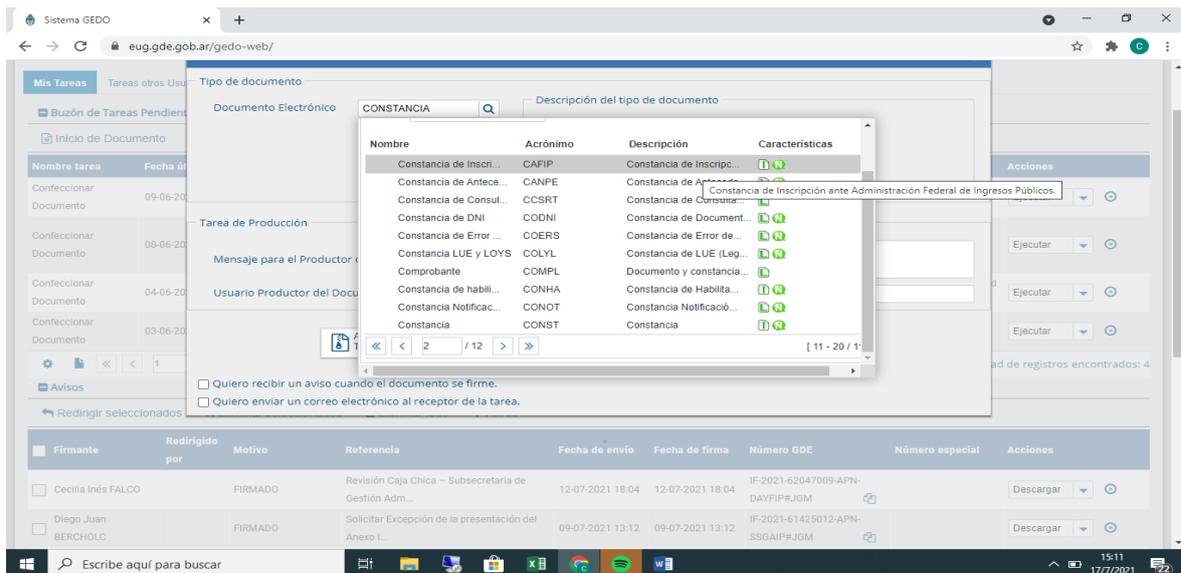


- 3) La repartición requirente genera un documento GEDO con la Factura presentada por el proveedor. El nombre del formulario a utilizar se denomina FACTU. Una vez que este documento se encuentre firmado por el agente que esté a cargo del área administrativa de la Repartición, vincula el mismo al Expediente Electrónico caratulado.



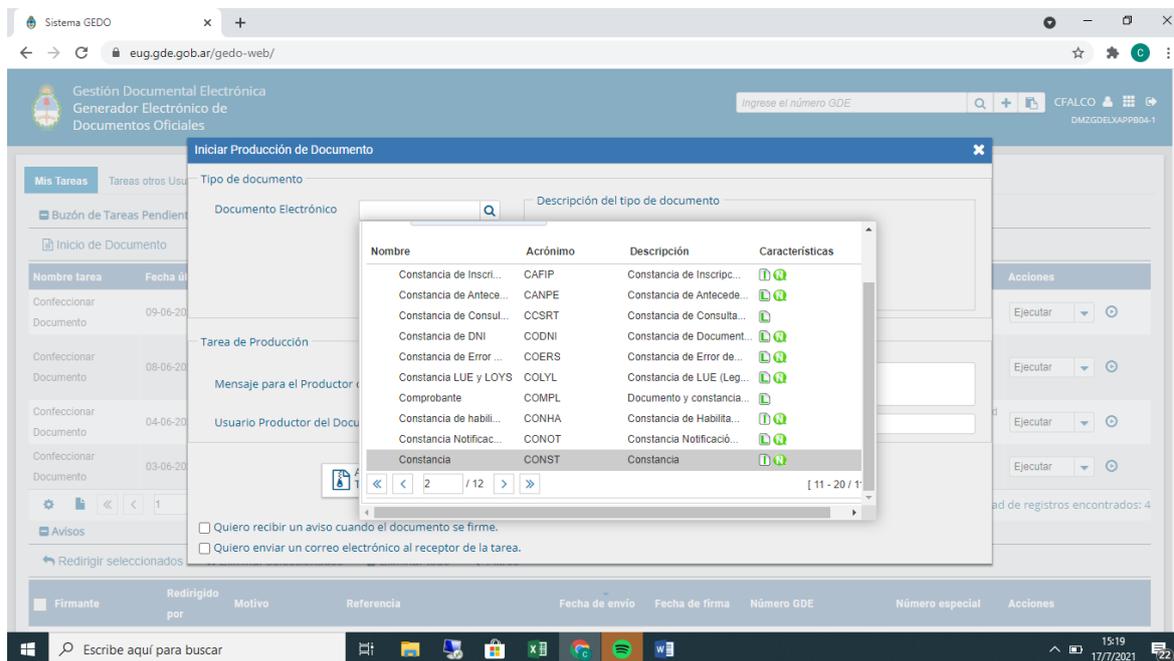
4) A continuación, deberán consultarse en la página de A.F.I.P. (www.afip.gov.ar), la Constancia de Inscripción del Proveedor, como así también el comprobante de validez de la factura presentada (C.A.E. / C.A.I / C.A.E.A.).

Con la Constancia de Inscripción se generará en el sistema GEDO un documento denominado CAFIP en el que se adjuntará la misma, y deberá ser firmado por el agente que esté a cargo del área administrativa de la Repartición. Luego, se vinculará al Expediente Electrónico.



Con el comprobante de validez de la factura presentada, se generará un documento GEDO denominado CONST, el que también deberá ser suscripto por el agente que

esté a cargo del área administrativa de la Repartición. Luego, deberá vincularse este documento al Expediente Electrónico.



- 5) Una vez vinculados estos tres (3) documentos al Expediente Electrónico, y agregando la vinculación de la Disposición por la que fueron designados los miembros de la Comisión de Recepción, la repartición requirente deberá remitir el actuado a la casilla de uno de los miembros designados del Comité de Recepción. Los miembros del Comité son designados, previamente, por Disposición del área requirente, y son tres (3) integrantes titulares y tres (3) suplentes.
- 6) Los miembros de la Comisión de Recepción generarán en GEDO un documento denominado CERRD (Certificado de Recepción Definitiva Parcial / Total). Este documento requiere de firma conjunta, es decir que debe ser suscripto por los 3 miembros de la Comisión de Recepción (titulares y/o suplentes). Una vez suscripto, deberá vincularse al Expediente Electrónico y éste deberá ser remitido a la Dirección de Administración y Finanzas

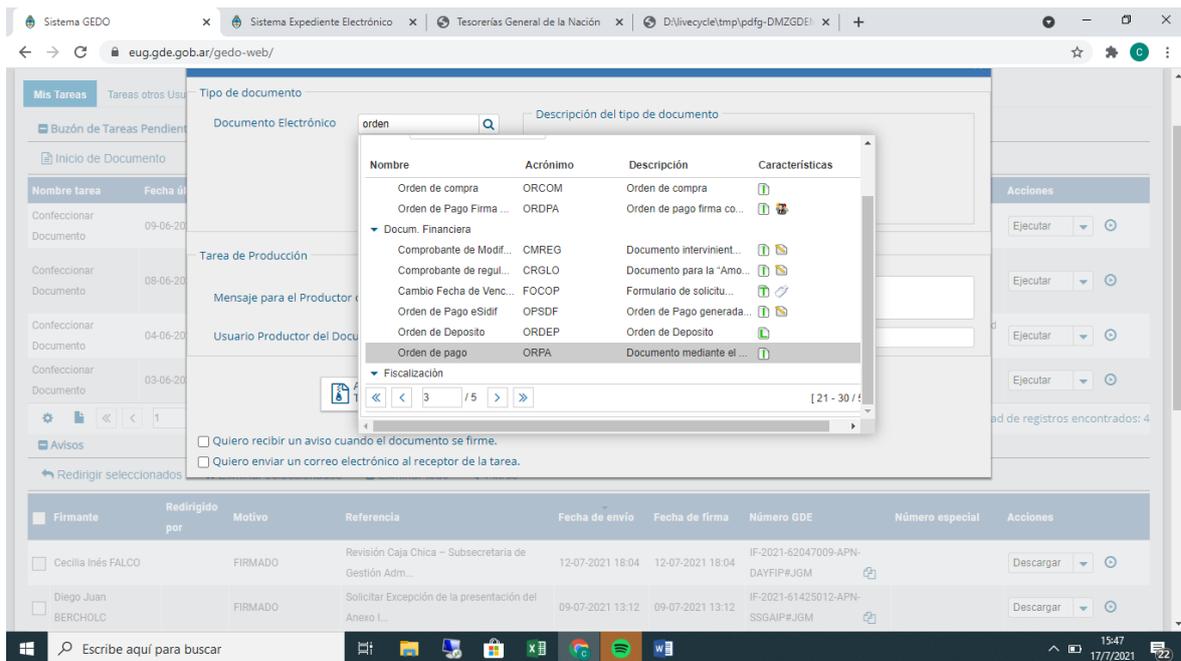
The screenshot shows the 'Sistema GEDO' web application. A dropdown menu is open for selecting a document type. The menu items are as follows:

Nombre	Acrónimo	Descripción	Características
Certificado de Reimp...	CEREI	Certificado de Reimpor...	[Iconos]
Certificado Remediad...	CEREO	Certificado de remedia...	[Iconos]
Certificado Exportac...	CERES	Certificado de Exporta...	[Iconos]
Certificado	CERFT	Documento cuya firma r...	[Iconos]
Certificado Baja Reg...	CERIM	Certificado Baja Regis...	[Iconos]
Certificado Envío-Re...	CERMB	Certificado Envío-Rece...	[Iconos]
Certificado Modifica...	CERMO	Certificado Modificaci...	[Iconos]
Certificado del Regi...	CERNE	Certificado emitido po...	[Iconos]
Certificado Préstamo...	CERPR	Certificado Préstamo d...	[Iconos]
Certificado de Recep...	CERRD	Certificado de Recepci...	[Iconos]

The selected item is 'Certificado de Recepción Definitiva Parcial-Total'. Below the dropdown, there are checkboxes for 'Quiero recibir un aviso cuando el documento se firme.' and 'Quiero enviar un correo electrónico al receptor de la tarea.'

At the bottom of the screenshot, a table lists document entries with columns: Firmante, Redirigido por, Motivo, Referencia, Fecha de envío, Fecha de firma, Número GDE, Número especial, and Acciones.

- 7) La Dirección de Administración y Finanzas realizará un primer control de la documentación adjunta y de proceder, remitirá el actuado a la Coordinación de Contabilidad autorizando el pago de la factura presentada.
- 8) La Coordinación de Contabilidad hará los controles formales de la factura, comprobantes, constancias y certificado de recepción, y si todo se ajusta a la normativa procesará la Orden de Pago correspondiente, en el sistema S.I.D.I.F.
- 9) La Orden de Pago requiere de tres (3) niveles de firma: Responsable de Registro, Director de Administración y Subsecretario. Con la última firma la Orden de Pago ya está en condiciones de ser pagada por la Coordinación de Tesorería, o si el monto a pagar supera lo que determina la normativa, el pago lo realizará la Tesorería General de la Nación. En la actualidad el monto máximo autorizado para pagar a través de las Tesorerías Jurisdiccionales es de Pesos un millón quinientos mil (\$ 1.500.000). Este importe se encuentra determinado en la Circular N° 3/19 TGN.
- 10) Una vez firmada la Orden de Pago, la Coordinación de Contabilidad vinculará al Expediente Electrónico el documento GEDO denominado ORPA, el cual lleva adjunto la Orden de Pago procesada en S.I.D.I.F. Este documento será suscripto por el agente que haya intervenido en el procesamiento de la misma.



11) Si se tratase de bienes inventariables, la Coordinación de Contabilidad deberá remitir el Expediente Electrónico a la Coordinación de Administración, Presupuesto y Patrimonio dependiente de la Dirección de Administración y Finanzas, para registrar el ingreso de los bienes en el inventario.

Hasta aquí, es como en la actualidad se tramitan estos Expedientes de Pago, por lo que una vez vinculada la Orden de Pago el actuado se remite a Guarda Temporal (Archivo), no quedando registro de los documentos relacionados a los pagos realizados.

En los casos que interviene la Coordinación de Administración, Presupuesto y Patrimonio, es esta Coordinación quien remite el Expediente a la Guarda Temporal.

Es a partir del siguiente punto, que planteamos cambios con respecto a la actual tramitación, enfocados a resolver el problema de la información incompleta y fraccionada que hoy contienen los Expedientes de Pago asociados a una Orden de compra.

12) Luego, la Coordinación de Contabilidad remitirá el Expediente Electrónico a la Coordinación de Tesorería (ya sea Pagador el Servicio Administrativo Financiero o la Tesorería General de la Nación), para que una vez efectuado el pago vincule al actuado los comprobantes correspondientes.

13) En el caso que haya intervención de la Coordinación de Administración, Presupuesto y Patrimonio, luego del registro en el inventario, ésta remitirá el actuado a la Coordinación de Tesorería, para la tarea descrita en el punto 11).

14) Una vez vinculados los comprobantes de pago, la Coordinación de Tesorería remitirá el Expediente Electrónico a la Repartición requirente, para que en el caso que la Orden de Compra tenga pagos pendientes, realice la tramitación de acuerdo a lo planteado desde el punto 3).

En el caso que la Orden de Pago se cumplimente con un solo pago o si con este último se da por cumplida la Orden de Compra, la Repartición requirente tomará conocimiento de lo actuado, y remitirá el Expediente Electrónico a Guarda Temporal.

De acuerdo a los pasos detallados anteriormente, podemos ver que en un mismo Expediente Electrónico encontraremos toda la información vinculada a un mismo proveedor adjudicatario de la Orden de Compra (facturas presentadas, certificados de recepción, orden de pago, comprobante de pago), es decir todos los datos que son requeridos cuando se hacen pedidos de informes.

Como puede observarse, con unos simples cambios, que no requieren de un nuevo cuerpo normativo, sólo de la aprobación de un Manual de Procedimientos que incluya los tres (3) últimos pasos, es que entendemos que puede lograrse la solución al problema de no tener centralizada la información.

Para mejor entendimiento de lo planteado, en el Capítulo 7 – Anexos, presentaremos el flujograma correspondiente.

CAPITULO 5 - Conclusión

Como hemos mencionado en los comienzos del presente Trabajo de Investigación algunos de los preceptos de la Administración Pública Moderna son: Transparencia, Eficiencia, Rendición de Cuentas.

Estos son los preceptos que entendemos que no estaríamos cumpliendo tramitando de esta forma los Expedientes relacionados al pago de proveedores adjudicatarios de una Orden de Compra.

Por otro lado, también planteamos el tema de acceso a la información tanto intra-administración, como hacia el ciudadano, y a la opinión pública en general.

Es por ello que uno de los objetivos que debe perseguir la Administración Financiera Pública es la de producir información oportuna y confiable por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.

Para lograr este objetivo es necesario que la información sobre las políticas llevadas a cabo por los diferentes organismos se encuentre a disposición tanto de los ciudadanos, como de los organismos de control, de forma oportuna, clara y transparente.

La propuesta que realizamos está referida a desarrollar un Manual de Procedimiento, que involucre a todas las áreas intervinientes en la tramitación de los Expedientes de pagos correspondientes a órdenes de compra, para la obtención de mejores resultados relacionados con el acceso a la información.

Como puede observarse, en el procedimiento descrito en el Capítulo 4, se encuentran involucradas todas las áreas que intervienen después de haberse realizado la adjudicación de un proceso licitatorio. Con la adjudicación, el Expediente por el que se tramitó la contratación termina su curso, y se pasa a la etapa de entrega de los bienes y/o servicios contratados.

En esta etapa aparecen nuevas áreas intervinientes, que no formaron parte del proceso de selección, sin importar la modalidad del mismo.

Este procedimiento se genera con la presentación de la factura por parte del proveedor por la provisión del servicio o por la entrega del o de los bienes contratados. Y es aquí donde comienza un trayecto administrativo – contable del que forman parte la unidad requirente y la Dirección de Administración y Finanzas y sus dependencias.

En la actualidad las tramitaciones relacionadas a pagos de Órdenes de Compra se realizan en forma muy similar a lo enunciado en los primeros pasos del Procedimiento sugerido (Puntos 1 a 11), pero si bien los cambios que proponemos los plasmamos en tres (3) intervenciones más (Puntos 12 a 14), lo que a simple vista parecería un mínimo cambio, es algo que entendemos como un salto de calidad en la información que aportan.

Si hoy, algún agente y/o funcionario público, o algún agente externo a la Administración Pública, desea consultar el estado de los pagos de una Orden de Compra deberá contar con tantos números de Expedientes como facturas haya presentado el proveedor adjudicado, que como también mencionamos a lo largo del presente Trabajo de Investigación, en algunos casos pueden llegar a 36 actuados, por ejemplo, en una contratación de servicios plurianual.

A esto le debemos adicionar otro inconveniente para quien desee consultar los Expedientes, y es el hecho que a veces los actuados son caratulados por la Mesa de Entradas y en otros, por la Repartición requirente. El inconveniente que trae aparejado esto, es que no todos los actuados correspondientes a una Orden de Compra tienen la misma sigla de identificación. En el sistema de Gestión Documental Electrónica es requisito necesario conocer además del número del Expediente y el año de caratulación, las siglas correctas. Caso contrario es imposible realizar la consulta del mismo.

Es por ello que, con el sistema propuesto, reducimos en gran número los datos necesarios para consultar el estado de avance en los pagos de una orden de compra. Asimismo, también obtenemos en una sola búsqueda toda la información necesaria sobre la ejecución de la misma.

Debemos recordar un tema muy importante, en cuanto a la información incompleta que en la actualidad se desprende de la consulta de los Expedientes. Como señalamos al día de hoy lo último que se vincula al actuado por parte de la Coordinación de Contabilidad es la Orden de Pago generada en S.I.D.I.F. Esta Orden de Pago ya genera de por sí la obligación de pago, pero: ¿Se procedió a liquidar el pago? ¿Cuándo?. Estas preguntas no pueden ser contestadas hoy, consultando sólo el Expediente, porque no se vinculan al mismo los comprobantes relacionados al pago. Para responderlas es necesario tener acceso al S.I.D.I.F., y este acceso no es algo con que cuenten todas las reparticiones de la Secretaría de Innovación Pública, y mucho menos organismos externos y la ciudadanía en general.

Con el procedimiento que proponemos la información sería accesible a todos los interesados, sólo conociendo el número de Expediente Electrónico, el año y las siglas correspondientes,

y en una sola búsqueda, disminuyendo de esta forma la probabilidad de errores en los datos necesarios para realizar la consulta expedientes.

The screenshot shows a web browser window with the URL argentina.gov.ar/jefatura/innovacion-publica/expedientes. The page header includes the Argentina.gov.ar logo and a search bar with the text 'Buscar trámites, servicios o áreas'. Below the header, there is a navigation menu with 'Inicio / Jefatura de Gabinete de Ministros / Innovación Pública / Expedientes'. The main heading is 'Expedientes', followed by social media sharing options for Facebook, Twitter, LinkedIn, WhatsApp, and Telegram. A descriptive paragraph states: 'La Gestión Documental Electrónica es el inicio de una Administración Pública sin papel y en dirección hacia la digitalización plena. Permite ganar en tiempo, transparencia y cuidado del medio ambiente. Ingresá tus datos y consultá tu expediente de forma simple y rápida.' Below this, there are three input fields: 'Año *' with a dropdown menu showing 'EX-', 'Número *' with a dropdown menu showing '-', and 'Código de repartición *' with a dropdown menu showing 'APN'. A green 'Enviar' button is positioned below the input fields. The Windows taskbar at the bottom shows the search bar with the text 'Escribe aquí para buscar', several application icons, and the system tray with the date '17/7/2021' and time '18:14'.

Es importante también que mencionemos que el Procedimiento propuesto no tiene erogación alguna para el Estado Nacional. No se trata de adquirir un nuevo software, ni de la necesidad de contar con más recursos humanos, sólo es necesario ajustar la tramitación actual a unos pasos adicionales con el objetivo de centralizar toda la información de los pagos en un mismo instrumento administrativo.

Lo mencionado anteriormente es para destacar, porque a partir de la década de los '90 la Administración Pública se vio inmersa en una serie de transformaciones financieras, administrativas y tecnológicas. El tema que abordamos es parte de esta serie de transformaciones.

En cuanto a lo financiero, a partir de la Ley 24.156 se comenzó a tener otra perspectiva sobre la Contabilidad Gubernamental. Ya no sólo fue concebida como una oficina de registro, sino también como la repartición a través de la cual los Servicios Administrativos Financieros obtienen información sobre la ejecución del presupuesto, lo que es utilizado para la toma de decisiones.

Es en el marco de estas transformaciones que la Ley 24.156, establece los propósitos del Sistema de Contabilidad:

- Registrar sistemáticamente todas las transacciones.

- Producir estados financieros de calidad.
- Generar información útil para la toma de decisiones.
- Contribuir a medir la eficacia, la economía y la eficiencia, así como a evaluar el desempeño del gasto y de los ingresos públicos y el costo de las operaciones.
- Presentar la información financiera, los estados que produce y la respectiva documentación de apoyo.
- Comunicar los resultados de la gestión pública.

Las transformaciones administrativas también tienen injerencia en el tema que estamos tratando. Las Burocracias se transformaron y se profesionalizaron, esto genera la posibilidad de que los agentes administrativos puedan ser agentes de cambio, partiendo de sus experiencias operativas. Las burocracias son entendidas como el brazo ejecutor de las políticas públicas que emanan de las autoridades, pero sus tareas en los tiempos actuales no se limitan sólo a ejecutar normas, órdenes o políticas, sino que gracias a la profesionalización pueden participar de forma activa en la discusión de procesos, desde su trabajo en campo, con el objetivo de hacer más eficaz y eficiente la prestación de sus servicios a la ciudadanía.

En cuanto a las transformaciones tecnológicas, es lo que da sustento a la búsqueda de solución al tema planteado. Pero la tecnología por sí sola no resuelve los problemas. La tecnología es operada por seres humanos y para que la misma pueda cumplir con el fin para lo que fue creada, debe utilizarse de forma que podamos explotar al máximo las herramientas que nos brinda.

Si estuviésemos en la década de los '80, sería imposible plantear esta problemática porque no contaríamos con el sistema S.I.D.I.F., ni con el sistema G.D.E, ni con el sistema COMPR.AR. Pero hoy contamos con ellos, y debemos hacer lo posible para que la interacción con los mismos nos permita desarrollar más eficientemente nuestras tareas diarias, de forma de poder brindar un mejor servicio hacia adentro de nuestra Administración y hacia afuera de ella.

La solución planteada, entendemos que se basa en una mejor utilización de las herramientas tecnológicas con las que contamos en la actualidad.

Desde el aspecto administrativo, esta propuesta necesitará la aprobación del Manual de Procedimiento, lo que entendemos deberá hacerse por medio de una Disposición con la previa intervención de la Unidad de Auditoría Interna de la Secretaría de Innovación Pública.

Si logramos que los cambios propuestos sean aprobados y, que los mismos comiencen a implementarse, a corto plazo se observarán los resultados los que podrán ser evaluados fácilmente, sobre todo por aquellos que demandan la información, la cual será obtenida con mayor facilidad y rapidez, y por quienes les es demandada que verificarán menores pérdidas de tiempo en esas tareas.

Entendemos que este cambio también puede plantearse para otros tipos de tramitaciones, como, por ejemplo: Pagos de Fondo Rotatorio, Pagos por Legítimos Abonos, y otros. Cabe señalar que cada uno de los mencionados trámites requerirá el diseño de un Manual de Procedimiento particular, que incluya las características propias de cada uno.

CAPITULO 6 - Referencias Bibliográficas

CASTILLO RESTREPO, L. (2019) *Gobierno Abierto: Un nuevo paradigma de gobernanza pública. Una descripción del caso colombiano*. Ver en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/16127/LilianaMaria_CastilloRestrepo_2019.pdf

Comunicación General ONC 47/2016: *Implementación obligatoria del sistema "COMPR.AR" en el MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN*. Fecha: 20 de Julio de 2.016

Decreto 103/2001: *Apruébase el Plan Nacional de Modernización*. Fecha: 25 de enero de 2.001.

Decreto 1023/2001: *Régimen General. Contrataciones Públicas Electrónicas. Contrataciones de Bienes y Servicios. Obras Públicas. Disposiciones Finales y Transitorias*. Fecha: 13 de agosto de 2.001

Decreto 13/2015: *Ley de Ministerios. Modificación*. Fecha: 10 de diciembre de 2.015

Decreto 434/2016: *Plan de Modernización del Estado. Aprobación*. Fecha: 1 de Marzo de 2.016

Decreto 561/2016: *Sistema de Gestión Documental Electrónica. Apruébase implementación*. Fecha: 6 de abril de 2.016

Decreto 1030/2016: *Régimen de contrataciones de la Administración Nacional. Apruébase reglamentación. Decreto N° 1.023/2001*. Fecha: 15 de Setiembre de 2.016

Decreto 50/2019: *Estructura Organizativa*. Fecha: 19 de diciembre de 2.019

Disposición 65/ONC/2016: *Sistema Electrónico de Contrataciones de la Administración Nacional*. Fecha: 27 de setiembre de 2.016

HAMILTON A., MADISON J., JAY J.: *The Federalist Papers – N° 51*. Ver en: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp

LAS HERAS, J.M. (2.004). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Editorial Osmar D. Buyatti

Ley 24.156: *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Fecha de promulgación: 26 de octubre de 1992.

Ley 25.506: *Firma Digital. Consideraciones generales. Disposiciones Complementarias*. Fecha de promulgación: 14 de noviembre de 2.001

Ley 27.275: *Derecho de Acceso a la Información Pública*. Fecha de promulgación: 14 de setiembre de 2.016

MAKON, M. (Enero 1.999). *Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / ILPES – Naciones Unidas / CEPAL, Consejo Regional de Planificación.

MAKON, M. (2.000). *El modelo de gestión por resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional*. Ver en:
<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/clad/cong5/2/2-9.pdf>

OSZLAK, O. (Setiembre 2.013). *Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red GEALC (Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe. Ver en:
<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

SCHWEINHEIM, G. (2.017). *El sistema de administración financiera en la Argentina*. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas, 2(1), pp. 115-166. Recuperado a partir de
<http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46>

7. Anexos - FLUJOGRAMA

