

La experiencia del gobierno electrónico aplicado a la reforma de la administración pública en Argentina

Leonardo M. Kubiczek

Octubre de 2005

Introducción

Numerosos gobiernos han desarrollado proyectos pilotos con el objetivo de sentar un amplio respaldo y credibilidad hacia el e-government. Las autoridades, a todo nivel, se están abocando a las herramientas del Gobierno Electrónico con el objeto de acelerar la integración y el desarrollo económico y competir en mejores condiciones en el marco de la economía mundial.

Como ya se conoce, Argentina se encuentra implementando un Plan Nacional de Gobierno Electrónico, definido para la totalidad del Estado y de ejecución descentralizada por parte de cada organismo. Se trata de una reforma que implica una transformación integral de los procesos y de la estructura tradicional del Estado, que permitirá brindar servicios de nueva generación a favor del ciudadano y de acceso universal por parte de éste.

Para ello, se han venido introduciendo cambios estructurales en el aparato estatal con la finalidad de modernizarlo y adecuarlo a los requerimientos que la ciudadanía exige en el momento actual.

Ahora bien, cumpliendo con este Plan Nacional – que ofrecerá ventajas internas (gobierno y sus organismos), sociales (al ciudadano común y los empresarios) y permitirá al país incorporarse a la denominada Sociedad de la Información - se han venido estableciendo diferentes mecanismos y acciones para la concreción de un **Gobierno en línea**.

En tal sentido, a lo largo de los últimos años se han desarrollado diversas iniciativas. Es así que podemos citar, entre otros, los siguientes avances:

- La consulta del Código Único de Inscripción Laboral (CUIL), y el Código Único de Identificación Tributaria, otorgado por la ANSES a través de Internet.
- La presentación en línea de las Declaraciones Juradas del impuesto a las ganancias ante la Agencia Federal Ingresos Públicos -AFIP *on line*-.
- La remisión de las Declaraciones Juradas Patrimoniales de los Funcionarios de la Administración Pública Nacional a la Oficina Anticorrupción, en forma totalmente electrónica y segura, mediante un aplicativo desarrollado por el Ministerio de Justicia.
- La "Autopista de la Información Financiera" de la Comisión Nacional de Valores, que permite la remisión en línea de los balances de las empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio mediante el empleo de tecnología de firma electrónica.
- La Infraestructura de Firma Digital del Sector Público (Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros); en este sentido la Argentina ha sido pionera en la construcción de un marco legal y tecnológico y en la convocatoria a la

sociedad civil, al mundo académico y a las empresas para el otorgamiento de validez legal a la documentación electrónica.

- El Proyecto ArCERT (SGP, JGM), que tiene por fin último elevar los umbrales de seguridad de los organismos del Estado, convirtiéndose en un punto neurálgico de concentración de los avisos de incidentes y la difusión de herramientas de detección y corrección de los problemas de seguridad que pueden manifestarse en las redes oficiales.
- El Sistema de Información Financiera (SIDIF) del Ministerio de Economía, que se encuentra operativo desde hace varios años y permite conocer la información financiera del Estado en forma electrónica.
- El Sistema de Contrataciones del Estado, desarrollado por la Oficina Nacional de Contrataciones (SGP, JGM), que contribuye a la transparencia de la gestión pública, ya que facilita: la remisión de información relativa a los procesos de contratación que se llevan a cabo en los organismos públicos, el registro de proveedores, del tipo de productos que éstos ofrecen, de los bienes y servicios que compra el sector oficial nacional y su publicación en el sitio *web*.
- El Registro del personal del servicio civil de la Administración Pública Nacional en sus diversas modalidades y la publicación en el sitio *web* de la Oficina Nacional de Empleo Público (SGP, JGM).
- El Proyecto Educ.ar del Ministerio de Educación, consistente en un portal de contenidos educativos, que adicionalmente está llevando Internet a cada escuela del país.
- La consulta en línea del Padrón Electoral, que permite a los ciudadanos conocer su presencia en el padrón y el lugar donde puede emitir su voto.
- El sistema de Oferta Permanente del Banco de la Provincia de Buenos Aires, que agiliza el proceso de compras de toda la institución y mejora notablemente los precios de los productos básicos.

En este documento se describirán en detalle algunos de los ejemplos mencionados anteriormente, en particular:

- Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Sistema Integrado de Administración Financiera de la Secretaría de Hacienda.

1. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Uno de los organismos claves en la relación del gobierno con la ciudadanía es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en cuyo sitio web www.afip.gov.ar están almacenados varios millones de declaraciones juradas y pago de impuestos on line.

La AFIP lleva adelante una de las actividades estratégicas del Estado Nacional: la

determinación, liquidación y recaudación de gravámenes federales para el financiamiento del gasto público.

En consecuencia, este organismo entiende que su estrategia organizacional debe estar claramente definida, perfectamente comunicada y bien entendida por los empleados, los contribuyentes y demás grupos de interés, en pos de consolidar una cultura de desempeño que permita gestionar adecuadamente los procesos definidos como críticos.

La AFIP ha sido, sin dudas, una de las administraciones públicas pioneras en el uso de la tecnología para combatir a la evasión.

Según los datos del organismo, en el año 2004 se recaudaron 98.285 millones de pesos, es decir, un 36 por ciento más que el año anterior. El aumento coincide con una fuerte apuesta en tecnología y desarrollo.

El sitio de la AFIP canaliza unas 700.000 transacciones mensuales. Durante el 2004 se presentaron 7.100.000 declaraciones juradas por esa vía y hubo 290.000 consultas en forma on line para seguir el estado de los aportes jubilatorios. También se reempadronaron 1.169.245 monotributistas en diez días.

En este organismo, donde trabajan 750 profesionales, se manejan los sistemas de impuestos, de la recaudación de aduanas y de la seguridad social.

Un poco de historia

En el año 2002, el organismo tenía 6 centros de cómputos y 12 áreas de desarrollo: administración, recursos humanos, sistema tributario, sistema aduanero, etc. Todos los sistemas eran independientes y no se comunicaban entre sí.

El desafío fue lograr la unificación, mediante un profundo cambio estructural. De esta forma, se creó un área única de producción, una de soporte (la mesa de ayuda), áreas de producción para cada unidad de negocio y un área de seguridad informática para todas las unidades.

Se desarrolló además el sistema "**e-fisco**", que permite navegar por distintas bases de datos y cruzar la información de 30 millones de declaraciones juradas, 26 millones de titulares de cuentas bancarias, 23 millones de inmuebles, automotores y embarcaciones y 16 millones de operaciones de compra.

Se implementó también el **Sistema de Perfil de Riesgo de los Contribuyentes (Siper)**, que posibilita conocer el "perfil de riesgo" de 1.100.000 contribuyentes categorizados.

A fines del año pasado, se volcaron a Internet durante un período de seis meses, los trámites que los contribuyentes realizaban en las sucursales. El objetivo fue que el ciudadano concurren con menor frecuencia a los mostradores de las agencias.

Este organismo tiene una situación diferente del resto de los organismos de la APN, ya que anteriormente los ciudadanos presentaban las declaraciones en disquete y, actualmente, lo pueden hacer por Internet.

Como resultado de estas implementaciones, el organismo ahorra unos \$ 3 millones, suma que antes era cobrada por los bancos en concepto de comisión por recibir las declaraciones.

Desarrollo de los sistemas

El organismo ha sido pionero en la implementación de software libre y nuevas tecnologías de desarrollo de sistemas, en especial de Web Services.

Su objetivo próximo es continuar con los avances ya efectuados en materia de Web Services. Bajo este espíritu y en ánimo de contribuir a los esfuerzos realizados en el Foro de Responsables Informáticos, la AFIP adelantó su Programa Tecnológico y actualmente ha puesto en producción tres Servicios Web con Aduana, Secretaría de Industria y Rentas de la Provincia de Buenos Aires.

Para ello, el organismo especificó un modelo de intercambio de información transaccional con el resto de la Administración Pública, basado en estándares establecidos como Servicios Web y requerimientos de seguridad. Dicho modelo se considera un estándar para la AFIP y los organismos con los que ésta interactúa en términos de servicios Web, -ya sean públicos o privados - de orden nacional, subnacional o supranacional.

En el mediano plazo se espera que la cantidad de posibles demandantes y diferentes servicios de información a ofrecer sean bajos y estables. No obstante, en cuanto a la demanda de transacciones, se prevé en cambio un aumento creciente en los próximos años, en la medida en que el servicio se difunda y las contrapartes lo incorporen a sus sistemas.

Asimismo, la AFIP se encuentra en condiciones de transferir a otros organismos del Estado el *know how* relativo a las arquitecturas a instalar por eventuales proveedores y/o clientes de Servicios Web.

Con respecto a la adopción de software libre por parte del Estado, la AFIP utiliza más software libre que la suma de todos los demás organismos del Estado. El 80% de la recaudación de este país está sobre software libre.

Comunicaciones

En la actualidad, el 40% de los tres millones de Declaraciones Juradas que recibe la AFIP todos los meses se realiza por Internet. Sin embargo, el envío de la información requerida no necesita la utilización de banda ancha.

Actualmente, el 90% de las Declaraciones Juradas no ingresa por ese canal y este cálculo incluye a la Ciudad de Buenos Aires. De los 13 millones de declaraciones juradas recibidas hasta el momento, tan sólo unas 50.000 han llegado por banda ancha.

De todas formas, el organismo está permanentemente pensando formas de resolver la situación de los sectores con menores posibilidades de acceso y aun para aquéllos que, en teoría, no deberían tener problemas, en virtud del *shock* cultural que implica.

La AFIP cuenta con dispositivos tecnológicos con los que monitorea en forma constante el

tiempo de respuesta de los distintos proveedores del servicio de Internet. En la actualidad, está intentando generar mecanismos internos de nivel de verificación de prestación del servicio para que cuando se produzca un cuello de botella, se tenga una fuente de información válida y mensurable para negociar con los proveedores.

Inversión tecnológica

El organismo cuenta con un presupuesto anual que oscila los 25 millones de dólares, quizás uno de los más importantes del sector público.

En los dos últimos años han adquirido 8 mil PCs y están incorporando 4 mil PC más.

La inversión en software estuvo orientada a herramientas de gestión, monitoreo, auditoría y seguridad y no en software de aplicaciones. El 95% del desarrollo de programas fue y sigue siendo "in house".

Además, está próxima la inauguración de un nuevo centro de cómputos en donde se incorporará un nuevo computador central y un centro de comunicaciones.

Seguridad

En términos de seguridad informática, la AFIP está entre los organismos más jaqueados o donde más amenazas de ataques de intrusión se han detectado. Esto sucede porque allí se concentra información completa y muy valiosa.

El 30 % de los ataques son externos; sin embargo, el 70% se generan dentro de la misma AFIP.

El Departamento de Seguridad Informática depende directamente del Director de Informática y su función es la detección de posibles vulneraciones al sistema de seguridad informática. En este aspecto, la AFIP es uno de los organismos que tiene esta función crítica más claramente asumida. Hace tiempo que tiene implementado el servicio de firma digital interna con la emisión del certificado digital para las tramitaciones del organismo en base a una interconexión con sistemas de pagos en línea.

Futuro cercano

El organismo planea suprimir el método de las presentaciones y cancelaciones de impuestos en las sucursales durante el presente año. Esta obligación podría transformarse en opcional, por mecanismos explícitos o implícitos, en el caso de los grandes contribuyentes.

En tal sentido, la AFIP se fija como objetivo canalizar en un 100% las relaciones fisco-contribuyente a través de Internet.

Por su parte, los contribuyentes deberán realizar una sola autenticación de usuario para gestionar todos los impuestos vía web.

Se trata de asegurar que hasta el más pequeño negocio pueda usufructuar las herramientas de e-government en las relaciones fisco-contribuyente, o sea presentación y pago de declaraciones juradas por la web y otras opciones que la AFIP ha implementado en el corriente año.

El organismo va hacia un modelo que se llama *e-authentication*, que implica un único registro del ciudadano o habitante en el Estado y no uno distinto por cada organismo. En la medida en que el nivel de *e-government* crezca en las distintas reparticiones –aunque esto no ocurra en forma simultánea-, y aun cuando los servicios que se brinden no consistan simplemente en consultar páginas sino en hacer transacciones, todos los organismos están desarrollando servicios que requieren autenticación del usuario.

Actualmente, cada contribuyente tiene que registrarse en la AFIP, en Rentas de la Ciudad, en ANSES y en cada organismo que brinda servicios de *e-government*, con lo cual la burocracia en papeles se transforma en una burocracia virtual. Es para estos casos, que el modelo debe permitir que una persona que se registró en un organismo pueda, mediante esa única gestión, estar autorizada para tramitar en otros organismos.

2. Banco de la Provincia de Buenos Aires (BPBA)

El Banco de la Provincia de Buenos Aires inició en el año 2000 un proceso muy importante de modernización tecnológica.

Dicho proceso abarcó desde el cambio de todo su equipamiento tecnológico, su sistema principal de misión crítica (core bancario), los sistemas aplicativos departamentales y por supuesto, todos los canales de comunicación con sus clientes y todos los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires.

Dentro de esos canales, se destaca el desarrollo de un nuevo portal informativo y transaccional, desarrollado con base en una robusta infraestructura y servicios tecnológicos de avanzada.

Uno de los logros de este portal fue brindar a la institución mayor transparencia en la gestión de compras y contrataciones, exhibiendo todas las etapas de la tramitación a través de un Sistema de Oferta Permanente (SOP).

En efecto, este sistema permitió publicitar las compras programadas y las ofertas evaluadas, incorporando en su página de Internet el catálogo de bienes requeridos por el Banco y el plan de compras de los mismos.

El esquema posibilitó que los proveedores de artículos, que frecuentemente son adquiridos por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, se inscribieran y cotizaran en forma permanente (bajo términos y condiciones que debieron ser previamente aceptadas).

De esta forma, se logró agilizar la gestión administrativa de compras mediante la ampliación del espectro de posibles proveedores (utilizando la tecnología Internet y publicando en forma anticipada las próximas compras a realizar por el BPBA) y la mejora de sus ofertas a través de la implementación de la técnica de remate inverso entre los oferentes.

Los objetivos principales de este proyecto fueron:

- Dar transparencia a la gestión de compras y contrataciones exhibiendo todas las etapas de tramitación.
- Agilizar la gestión administrativa de compras.
- Ampliar el mercado oferente a fin de aumentar la competencia, posibilitando una mejora en los precios.
- Minimizar costos, maximizando la competencia.

El alcance del sistema abarca los siguientes objetivos en la gestión:

- Disponer de un fácil acceso a la información con amplia transparencia de gestión para las partes intervinientes (BBPA – oferentes – público en general).
- Efectuar compras en base a un catálogo de artículos estandarizados, identificados inequívocamente y hasta un monto máximo de 16.520 pesos.
- Publicar la planificación de las compras en el apartado *Compras programadas* de la página Web.
- Contar con una sencilla metodología de incorporación de oferentes.
- Brindar seguridad a la información ingresada mediante la utilización de usuarios y contraseñas registradas.
- Permitir el mejoramiento de ofertas vigentes, fomentando con ello la competencia de precios entre oferentes.

Los beneficios que provee el sistema para el BPBA son:

- Amplía la cartera de oferentes mediante la utilización de tecnología Internet y la publicación anticipada de las futuras compras a realizar por el BPBA.
- Mejora los precios de las adquisiciones, al generar un remate inverso entre los oferentes.
- Provee transparencia a la gestión, mediante la publicación de las compras realizadas y las ofertas evaluadas.

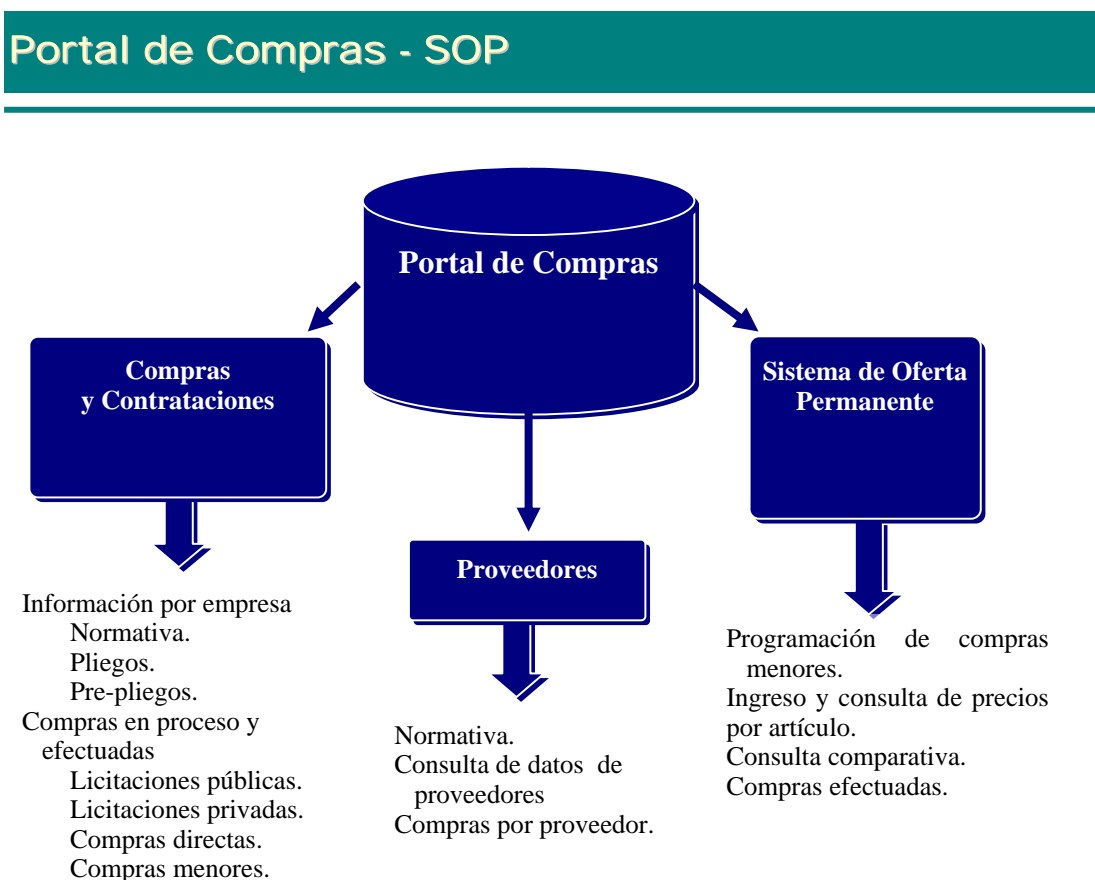
Por otra parte, los oferentes se benefician a través de las siguientes mejoras:

- Ingreso confiable al sistema mediante una contraseña por ellos definida.
- Posibilidad de personalizar *sus catálogos* de artículos ofertados.
- Seguridad en la carga de datos por los controles que brinda el sistema.
- Conocimiento previo de los requerimientos del BPBA.
- Posibilidad permanente de mejorar sus ofertas hasta el momento de la compra.
- Pago de sus facturas en el término de siete días.

Ejecución del proyecto

La primera versión del sistema fue desarrollada durante el primer semestre de 2000. Desde ese entonces se encuentra completamente implementada en el Banco y las empresas del Grupo Bapro.

El diseño del portal se esquematiza en el cuadro siguiente:



El sistema fue cedido, en el marco de convenios de colaboración, a otros organismos, incluyendo la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), el Banco Ciudad, el Ministerio de Justicia, la Cruz Roja Argentina y otros.

En cada traspaso, no sólo se brindó gratuitamente el software y los manuales de documentación, sino que se dio el respaldo técnico, legal y funcional para que las herramientas pudieran ser implementadas en cada uno de los organismos mencionados.

3. Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción

La necesidad de contar con una administración financiera eficiente y moderna, que proporcione información oportuna, real, veraz y confiable demostrando al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos, ha sido uno de los fundamentos que determinaron en la reforma de la administración financiera la puesta en marcha del Sistema

Integrado de Información Financiera (SIDIF), a partir del ejercicio 1993.

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), comprende procedimientos de registro presupuestario, financiero y su conversión a la contabilidad patrimonial totalmente automatizados. Además produce simultáneamente estados de ejecución presupuestaria, financiera, patrimonial y económica.

Los hechos han demostrado que el mayor esfuerzo en mejorar el registro en la Administración estuvo relacionado con la formulación del presupuesto y la ejecución del gasto. Posteriormente se puso el mismo énfasis en el registro de los recursos ya que el cumplimiento de los planes del gobierno imponen contar con información oportuna y confiable de los recursos obtenidos en tiempo y lugar, que permitan efectuar proyecciones financieras, de la capacidad de endeudamiento, del cumplimiento de obligaciones, etc.

A partir de la reforma, la Tesorería General de la Nación y las tesorerías jurisdiccionales dejan de ser cajas de los organismos con la única función de tramitar los ingresos y los pagos, para convertirse en administradores de los recursos y, como tales, tienen la obligación de efectuar la programación de caja en función de los ingresos que se espera obtener en un período determinado y las prioridades de gasto establecidas por los Servicios Administrativo Financieros.

El sistema desarrollado en el año 1993, abarcó primeramente el Sistema de Contabilidad, agregándose posteriormente el Sistema de Presupuesto y el de Tesorería. Los organismos enviaban manualmente los formularios de registro y las autorizaciones del gasto vía formularios, los que se registraban en la base única de la Contaduría para su actualización presupuestaria y contable.

Hasta el año 1995, se completaron los sistemas centrales anexando la comunicación de la información en línea a través del sistema de comunicación TRANSAF y se completaron los sistemas mencionados, adicionándose el sistema de Compras y el de Bienes.

Posteriormente, se realizó el desarrollo de la Cuenta Única del Tesoro a través de la cual todos los organismos de la Administración Central debieron canalizar sus pagos a través de este sistema, enviando sus obligaciones en forma automatizada, siendo la Tesorería central quien disponía la ejecución de los pagos. Estos pagos se realizaban en forma automática en la cuenta corriente que los proveedores debían tener en el Banco Nación.

En el año 1996 el sistema es donado al gobierno de Nicaragua, que lo implementó exitosamente luego de los naturales cambios que debieron ser introducidos en lo atinente a las leyes particulares y a su normativa interna.

Para satisfacer las necesidades de registro y gestión de los organismos de la APN, se desarrolló primeramente un sistema básico denominado Conpre, que al tiempo fue sustituido por dos sistemas de gestión, desarrollados en Oracle:

- SIDIF AC, para los organismos de la Administración Central
- SIDIF OD, para los organismos con regímenes descentralizados

Estos sistemas, si bien resolvían las necesidades internas de gestión, estaban desarrollados en modo carácter y requería que existiesen dos grupos de mantenimiento. Además su

implementación no se había realizado en todos los organismos en forma simultánea. De hecho, muchos de ellos continuaban con el Conpre.

Es entonces, cuando estos sistemas evolucionan funcional y técnicamente hacia el SLU (SIDIF Local Unificado) que se encuentra actualmente instalado en la mayor parte de los organismos de la APN y que abarca los siguientes módulos:

- Inicio de ejercicio
- Parámetros básicos y seguridad
- Formulación del presupuesto
- Formulación y registro de modificaciones presupuestarias
- Formulación y registro de la programación de cuotas
- Formulación y registro del presupuesto físico
- Compras
- Registro de otros gastos
- Registro de ingresos
- Fondos rotatorios y Cajas Chicas
- Tesorería (para organismos fuera de la Cuenta Única)
- Administración de bienes
- Administración de expedientes

Actualmente la Secretaría está dando un nuevo paso tecnológico en la definición del e-SIDIF. Este sistema, que aún se encuentra en la etapa de definición funcional, será un sistema único que abarque la gestión descentralizada de todos los organismos de la APN y la propia de la Secretaría de Hacienda, en una base de datos única que residirá en la Contaduría General de la Nación.

La implementación de estos sistemas fue fundamental para llevar a cabo la importante Reforma del Estado encarada por el gobierno durante los años 90. Estos sistemas reformaron completamente las formas internas de trabajo y la comunicación con los ciudadanos.

Por citar sólo algunos casos, el Sistema de Cuenta Única del Tesoro erradicó toda una inmensa maraña de intereses vinculados al manejo de dinero por parte de los organismos públicos, a las acreditaciones, a las cobranzas y los pagos. El sistema de "precios testigo" deja de lado un conglomerado de conductas sospechables en las compras y contrataciones del Estado.

Paralelamente, la Secretaría de Hacienda diseñó e implementó una completa página Web en donde se muestra la información presupuestaria, contable y financiera de toda la Administración Pública Nacional de forma exhaustiva y comprensible para las organizaciones y ciudadanos.

Bibliografía

Ministerio de Economía.
Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP.
Banco de la Provincia de Buenos Aires..