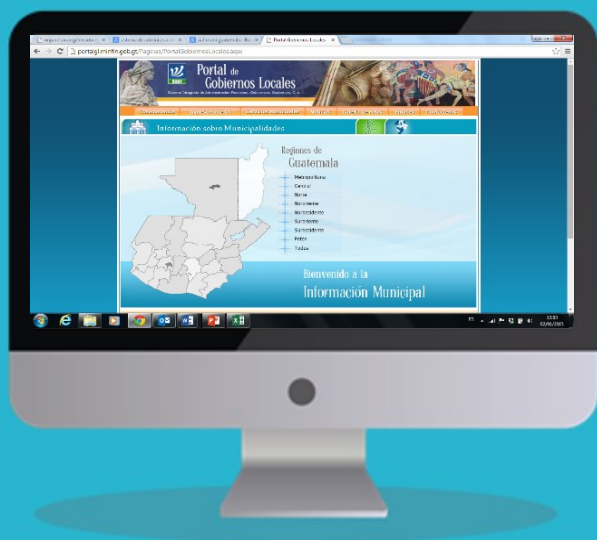


Integración Nacional de Información Financiera y de Servicios Locales

Experiencia: Sistema de Información Administrativo y Financiera Municipal – SIAF MUNI



<http://portalgl.minfin.gov.gt>
<http://portalgl.minfin.gov.gt/Paginas/LoginServicios.aspx>
<https://sicoingl.minfin.gov.gt>



TEMAS CLAVE

Eficiencia Administrativa (Interoperabilidad)



PALABRAS CLAVE

Finanzas, Sistema, Administración Financiera, Municipios, Sistema Información, Coordinación, Servicios, Interoperabilidad, Plataforma Web, Contabilidad, Transparencia, Impuestos, Descentralización, Nube Computacional



LOCALIDAD, PAÍS REGIÓN

Guatemala, Centro América



ENTIDADES PARTICIPANTES

Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala: Entidad Nacional, Sector Finanzas



ESTADO

Implementación



FECHA DE INICIO IMPLEMENTACION

2002

El Sistema de Información Administrativo y Financiera Municipal – SIAF MUNI integra la información de los municipios de Guatemala en un modelo de nube privada de software como servicio (Software as a Service SAAS) mejorando de forma significativa la gestión de las finanzas públicas y favoreciendo una cultura de transparencia.



Justificación, población, objetivo y contexto

LA OPORTUNIDAD QUE SE DESEABA

APROVECHAR:

Los municipios de Guatemala tenían tradicionalmente problemas tanto en la provisión de agua y servicios de saneamiento como en el mantenimiento de los caminos secundarios, a pesar de tratarse de servicios clave para las actividades económicas y la salud pública de las comunidades.

Detrás de esta situación estaba, en primer lugar, el hecho de que los gobiernos locales tenían problemas de financiamiento, los ingresos que recibían por transferencias del Gobierno Central no eran del todo predecibles y la recaudación de recursos propios era limitada por no contarse con registros de propiedad actualizados para el cobro del impuesto a los bienes inmuebles y por el bajo cumplimiento impositivo de los ciudadanos.

En segundo lugar, la información financiera municipal estaba incompleta y la gestión de los recursos era ineficiente (Banco Mundial, 2012).

Todo el proceso de gestión de recursos y servicios de los municipios se realizaba de manera manual, dando origen a múltiples equivocaciones y a un bajo control en temas como los recursos que los ciudadanos debían a los municipios, los ingresos y gastos municipales, o los servicios prestados a los ciudadanos.

Había una alta congestión en el sistema de compras gubernamentales y existía una alta deuda flotante, al mismo tiempo que el Gobierno, por falta de información oportuna, a veces comprometía más gastos de los que podía soportar.

Por otra parte, la información sobre los ingresos municipales no era de acceso público, lo que impedía a los ciudadanos conocer de dónde provenían los recursos que estaban financiando los servicios públicos.

POBLACIÓN QUE SE BUSCABA IMPACTAR

Todos los gobiernos locales (municipales) de Guatemala.

FACTORES IMPULSORES

En el año 1998 Guatemala inició, con el apoyo y financiamiento del Banco Mundial, una reforma de su sistema de administración financiera dirigida a superar ineficiencias y aumentar la transparencia en la gestión pública. El nuevo sistema se denominó Sistema Integrado de Administración Financiera de Guatemala (SIAF).

Durante la primera fase del SIAF (SIAF I) se dio cobertura a 5 entidades nacionales que sirvieron como piloto de la implementación del nuevo sistema.

Durante esta fase, se creó la Ley Orgánica del Presupuesto, que sirvió como fundamento teórico del SIAF. En la segunda fase del SIAF (SIAF II), entre 1999 y el 2002, se hizo una cobertura del 100% de las entidades del Gobierno Central.

Este sistema era excesivamente centralizado, muy rígido y su estructura respondía al tipo de gasto que se llevaba a cabo en la capital. A diferencia del Gobierno Central, en las municipalidades no se tenían sistemas de información y la normativa de rendición de cuentas databa del año 1.939.

Tampoco existía una contabilidad integrada y adicionalmente, el cobro de servicios municipales era manual así como el control de las tarjetas de cuenta corriente.

Por lo tanto, se evidenció que era necesario tener herramientas que permitieran la integración de la información de todas las municipalidades del país, facilitar la rendición de cuentas y llevar un correcto control de los servicios municipales.

LOS PRIMEROS PASOS

Viendo esta necesidad, continuando con el apoyo del Banco Mundial, se planteó en el 2002 la tercera etapa del SIAF (SIAFIII o SIAF-MUNI), en la que se inicia la Reforma Financiera a los Gobiernos Locales que en ese momento realizaban sus actividades financieras manualmente.

El objetivo de esta tercera fase fue expandir el sistema hasta los municipios a través del desarrollo de un sistema de gestión municipal. Se buscó aumentar la cobertura para incluir los recursos de los gobiernos locales en el presupuesto nacional y dotar a los municipios con una herramienta moderna para gestionar adecuadamente los servicios municipales y llevar control de los ingresos y gastos¹.

¹ Los Gobiernos Locales de Guatemala, por mandato constitucional, reciben el 12% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.



Diseño, desarrollo y difusión

EL PROCESO LLEVADO A CABO Y LA SOLUCIÓN

Con el fin de cumplir con las expectativas antes planteadas, se estableció un equipo multidisciplinario, con la participación de economistas, auditores, administradores de empresas e ingenieros de sistemas.

Parte de este equipo estuvo conformado por consultores técnicos del Banco Mundial que tenían experiencia en la implementación de modelos de sistemas de información y administración municipal en Argentina, Venezuela y Colombia.

Otro grupo fundamental del equipo fueron los asesores municipales cuyo conocimiento resultó necesario para la correcta articulación entre el sistema financiero existente y las necesidades propias de los Gobiernos Locales, así como para el control de los servicios municipales.

A partir de un modelo conceptual y teórico, el equipo diseñó un modelo ajustado a las necesidades de los municipios de Guatemala.

Durante el periodo 2002 – 2007 se impulsó la iniciativa de Gobierno Electrónico, se hizo un cambio en la arquitectura tecnológica del servidor que permitió su funcionamiento en la web, se consolidó el sistema de finanzas públicas, se diseñó la herramienta de *e-procurement* para hacer compras con recursos públicos y se integró la información financiera al sistema casi completamente.

En el año 2007 se decidió hacer una extensión de la tercera fase de SIAF hasta el año 2011. En las primeras dos etapas del SIAF, debido a la infraestructura de telecomunicaciones en el país, se utilizó un esquema Cliente Servidor.

En el año 2008, esta infraestructura se cambió a una arquitectura de “N” capas y se publicaron las aplicaciones en la web (esto significa que todas las transacciones financieras se almacenan en una sola base de datos).

El sistema municipal se construyó sobre una plataforma web que permite la transferencia inmediata de información, así como su almacenamiento centralizado y seguro, sin necesidad de invertir grandes sumas en la instalación de servidores en cada uno de los municipios.

Las políticas e instrumentos tecnológicos utilizados garantizaban la seguridad del sistema y la información.

Se dio así origen a la Suite de Gobiernos Locales, con dos herramientas fundamentales del sistema administrativo, financiero y de gestión (las plataformas web Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales [SICOIN GL] y Sistema de Servicios de Gobiernos Locales [Servicios GL]) y dos herramientas que permiten la información pública (el Portal web de Gobiernos Locales [Portal GL] y los Kioskos de Gobiernos Locales [Kioskos GL]).

SICOIN GL, es la Plataforma del sistema financiero y está basada en la gestión por medio de expedientes, consiste de una única aplicación y un solo registro en la nube.

Esta herramienta transmite la información de los sistemas financieros locales al portal donde se hacen compras del gobierno central. Tiene una cobertura del 100% de municipios a nivel nacional (338 municipios). Se maneja la información tipo *Business Intelligence* (BI) consolidada y las capas funcionan con Microsoft .net.

Esta herramienta está compuesta por los módulos de:

- Formulación Presupuestal
- Registro y Ejecución de Compras
- Registro y Ejecución de Contratos
- Cajas Menores
- Deuda Municipal
- Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos
- Contabilidad y Tesorería

SERVICIOS GL, es la Plataforma de servicios municipales y está integrada con la Banca. A finales del 2014 e integran 108 Gobiernos Locales y para el presente año 2015 se tiene planificado la incursión de 100 localidades más.

Incluye módulos como:

- Catastro Municipal
- Impuesto de Propiedad
- Recaudos de Agua y Electricidad
- Arbitrios Municipales
- Cuenta Única del Contribuyente Local

El PORTAL GL, tiene como objetivo aumentar la transparencia municipal mediante el aglutinamiento de la información de la gestión municipal.

Toda la información financiera del municipio es de acceso público a través de este portal que pone a disposición de los ciudadanos las herramientas necesarias para conocer y participar en las decisiones de desarrollo municipal.

Los Kioscos GL son ventanillas únicas donde los ciudadanos reciben información sobre las finanzas y servicios del municipio, pueden pagar todas sus cuentas y obtener información sobre impuestos y pagos de servicios.

Todos los servicios se hicieron accesibles desde Internet tanto para los funcionarios municipales y ciudadanos, como para otras organizaciones cívicas, incluyendo ONGs o medios de comunicación.

A partir del 2011, cuando cesó el apoyo del Banco Mundial, el BID implementó un proyecto durante los años 2011-2013 con el objetivo de que los fondos locales pudieran financiar el sistema.

En términos de los costos financieros, se tiene que entre 1997 y el 2011 el financiamiento del Banco Mundial para el SIAF fue de aproximadamente de 70 millones de USD.

Del 2011-2013 el BID aportó alrededor de 8 millones de USD. Actualmente, el mantenimiento del sistema cuesta alrededor de 1.5 millones de USD anuales.

En cuanto al recurso humano, actualmente, en el Área de Tecnología del Ministerio de Finanzas Públicas hay un equipo de entre 30 a 35 ingenieros de sistemas que manejan las bases de datos y las comunicaciones.

Hay otro equipo de 10 personas que se encarga de dar asistencia a las entidades. Para gobiernos locales, hay un equipo de consultores de 20 personas.

UTILIZACIÓN DE LA SOLUCIÓN

Para la fase de implementación de las herramientas del sistema administrativo, financiero y de gestión en los municipios, se suministró de manera gratuita la herramienta SERVICIOS GL, permitiendo el control de servicios municipales y facilitando el proceso de recaudación.

Posteriormente, se habilitó la plataforma de administración financiera. Esta estrategia buscó evitar el rechazo por parte de los Gobiernos Locales.

Se adelantó un trabajo de persuasión con los Alcaldes, con el fin de que comprendieran los beneficios que trae a los municipios contar con un sistema de información consolidada.

Una vez la aplicación estaba posicionada en los municipios, se activó el modulo financiero y a través de una alianza con la Contraloría General de Cuentas, se logró establecer una normatividad de obligatoriedad del uso de SICOIN GL y constituirse como la única fuente oficial para la rendición de cuentas.

Por el nivel académico que prevalecía en el interior del país primeramente se realizó una labor de “evangelización” con respecto al uso de equipos de cómputo y sistemas, así como de los conceptos básicos de presupuesto por programas, contabilidad y tesorería.

Se contrató un equipo de 80 consultores que lideraron el proceso de capacitación a las entidades locales, cada uno de los cuales tenía a cargo de entre 5 y 10 municipios, a los que debía visitar para verificar cómo estaba funcionando SICOIN GL.

Paralelamente, las alcaldías fueron dotadas con computadores y se les instaló una red interna para la infraestructura local. El Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) también contribuyó en la capacitación del personal municipal para el uso del nuevo sistema.

Después del 2011, cuando terminó el crédito del Banco Mundial, fue necesario hacer algunas estrategias de reducción gradual de honorarios de los empleados públicos entre un 10 y un 15%.

De los 80 asesores de campo, la nómina pasó a tener 20, lo que obligó a cambiar el esquema de atención a los municipios. Ahora los asesores no visitan los municipios sino que hay 12 sedes regionales, a las que los Alcaldes debían acercarse personalmente para recibir la información que requieran.

Con el objetivo de institucionalizar el SIAF MUNI se creó en el 2009 (y se institucionalizó en el 2012) la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) dentro del Ministerio de Finanzas y se habilitaron las 12 Oficinas de Atención Municipal, las cuales se encargan de ofrecer al total de los Gobiernos Locales asesoría, capacitación, herramientas de inteligencia fiscal y financiera, ayudándoles a mejorar la recaudación y gestión de los recursos.

En el 2011, se creó el Comité SIAF, en el que participan los entes rectores del Ministerio de Finanzas (Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad, Dirección de Tesorería Nacional, Dirección de Crédito Público) y se encarga de hacer el seguimiento de las plataformas.

En la actualidad el 100% de los municipios (338) usan el sistema y las herramientas desarrolladas por el Ministerio de Finanzas.



Impacto, evolución y aprendizajes

PRINCIPALES LOGROS

A partir de un esquema de “*Software as a Service*” (SAAS) en una Nube Computacional Privada del Gobierno (*Private Cloud Computing*), se logró que todos los municipios de Guatemala reportaran sus transacciones financieras a través del mismo sistema, mejorando significativamente la gestión de las finanzas públicas municipales.

Haciendo uso de una plataforma web homogénea en los distintos municipios, se mejoró de forma importante la recaudación municipal, principalmente a través de la calidad de los registros de catastro y el padrón, y se mejoró la provisión de servicios públicos.

Este sistema también ayudó a crear una cultura de transparencia en el país, ya que toda la información financiera municipal y la relativa a los servicios públicos es de acceso público a través de Internet.

En general, se logró contar con un sistema de administración financiera municipal moderno con impacto en la calidad de vida de los ciudadanos. Según un informe PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) del Banco Mundial, Guatemala está bien

posicionada en los rankings internacionales por su sistema de integración de la información a nivel nacional.

El sistema ha repercutido sobre la planeación del Gobierno de Guatemala, pues la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) ha logrado vincular el SIAF MUNI al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), garantizando así, la articulación entre ejecución financiera y ejecución física.

Otro de los logros es la conceptualización y desarrollo de la tercera versión del Manual de Administración Financiera Municipal – MAFIM-, en coordinación con los equipos de conceptualización, informática y formadores municipales.

Esta versión final del Manual mejora las versiones anteriores, ya que trabaja sobre la plataforma del Sistema de Contabilidad Integrado para Gobiernos Locales – SICOINGL- e incluye directrices en el módulo de proyectos y mejora y amplía temas en la base legal.

Finalmente, se ha logrado una importante coordinación y gestión interinstitucional, a varios niveles y para el desarrollo de diferentes actividades:

- Con el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, se ha trabajado en la capacitación y certificación de los funcionarios públicos en temas financieros y presupuestarios.
- La Secretaría de Planificación y Programación de La Presidencia – SEGEPLAN- coordina su trabajo con la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal a través del Sistema Integrado de Gestión Municipal –SIGEMUNI. Se trabaja coordinadamente hacia el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032.
- A través de un convenio interinstitucional se logró recabar información de entidades como INDE, IGSS, ENERGUATE, PLAN DE PRESTACIONES y EMPRESA ELECTRICA y elaborar el informe consolidado de deuda municipal.

- A partir de los reportes generados por SICOINGL, la Contraloría General de Cuentas que es el ente fiscalizador de las instituciones públicas, trabaja de manera permanente en los aspectos técnicos, informáticos y de capacitación de su labor en las municipalidades.
- El Instituto Nacional de Fomento Municipal –INFOM- ha capacitado a su personal con la colaboración los formadores municipales de esta iniciativa.
- En temas de capacitación también se trabaja colaborativamente con la Asociación de Investigadores de Presupuesto –AGIP- y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO.
- En coordinación con la Agencia Alemana de cooperación Internacional –GIZ- se han realizados varios talleres con el objeto de mejorar la recaudación de las municipalidades por medio del uso adecuado del sistema SERVICIOSGL. Adicionalmente se ha apoyado con consultores para la revisión y actualización del Manual de Administración Financiera Municipal MAFIM en su última versión y en lo referente al traslado de la regulación del tránsito municipal PMT, esto con el

objetivo de aumentar los ingresos municipales.

LO QUE SIGUE HACIA EL FUTURO

Las mejoras planeadas del modelo de gestión financiera apuntan hacia una mayor eficiencia, por ejemplo implementando un modelo GPR (Gestión por Resultados) para asignar presupuesto a las entidades en función de su desempeño en periodos anteriores.

Este proyecto requiere trabajar durante 5 años en el diseño de una arquitectura orientada a los servicios de sistemas abiertos (SOA) y a un sistema de *Business Process Management* (BPM).

Existe otra iniciativa de tesorería que busca convertir a la Tesorería Nacional en un servicio bancario. Adicionalmente, para el año 2014 se planea implementar la firma electrónica.

Para el año 2015 se tiene planificada la apertura de la oficina de atención municipal No 13 para seguir prestando asesoría, capacitación y distintas herramientas a los Gobiernos Locales.

PRINCIPALES APRENDIZAJES

Principales obstáculos y forma como se superaron

Al inicio fue difícil convencer a las administraciones municipales para que se incorporaran al sistema porque esto implicaba invertir recursos financieros y humanos para la sistematización de la información y de los procesos.

Para enfrentar este reto, el Ministerio de Finanzas, gracias al financiamiento del Banco Mundial, pudo implementar el sistema sin que los gobiernos locales tuvieran que hacer inversión alguna. Eso favoreció la voluntad política y por ende, la consecución del objetivo de transparencia.

Principales factores de éxito

El éxito de este sistema de Guatemala residió tanto en que se implementó como un servicio en la Nube Computacional como en el establecimiento de soluciones estándar que pudieron ser adoptadas fácilmente por los distintos municipios.

Además, una condición que facilitó su implementación, fue el hecho de que una vez la aplicación estaba posicionada en los municipios, se activó el modo financiero y, a través de la cooperación con la Contraloría General de Cuentas, se pudo reglamentar la

obligatoriedad del uso de la herramienta financiera.

COMPARTIENDO LA EXPERIENCIA

El sistema tiene un alto potencial de transferencia debido a que se puede implementar a un bajo costo, por ser un servicio en la nube, y sus soluciones estándar que pueden ser adoptadas con facilidad. Este sistema ha despertado el interés de países como México que, si bien cuenta con gobiernos locales con características relativamente heterogéneas, presenta municipios de baja capacidad que requieren soluciones integrales de bajo costo.

Del mismo modo, Ecuador que ha solicitado apoyo para la implementación del sistema. También es relevante señalar que varios consultores guatemaltecos trabajan para firmas internacionales que asesoran iniciativas de este tipo.

Entre las recomendaciones para los países que quieran desarrollar un sistema de este tipo, está el hacer la implementación por módulos, iniciando por los más sencillos y menos controversiales para los municipios, apoyarse en las entidades de control y generar estrategias para consolidar la información a través de inteligencia de negocios (BI).



Información adicional

CONTACTE CON LOS PROMOTORES

Álvaro Samayoa,

Director de Asistencia a la Administración Financiera Municipal,
Ministerio de Finanzas Públicas de la República de Guatemala,
(502) 2322-8888,
asamayoa@minfin.gob.gt.

FUENTES:

- Banco Mundial (2012). *Instrumentos para la mejora en la provisión de servicios públicos: Sistema de Gestión Pública Municipal*. Nota preparada por la Unidad del Sector Público y Gobernabilidad para América Latina del Banco Mundial para la XVIII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales, Miami, Florida, U.S.A. Junio de 2012. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2012/07/09/35B3E7E82CD0C6D985257A2A00513095/2_0/Rendered/PDF/XVII0Inter0Ame0d0Bank00June0201200M.pdf
- Entrevista realizada el 27 de marzo del 2014 a Álvaro Samayoa (Director), y Edenylson Rosales (Subdirector), Dirección Asistencia a la Administración Financiera Municipal, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.
- Samayoa, Álvaro (2014). *Sistema de Administración Financiera Municipal de Guatemala*. Presentación realizada en el marco del e-xperience 2014. Cartagena de Indias, diciembre 05 de 2014.

ANEXOS:

Anexo 1: Banco Mundial (2012). *Instrumentos para la mejora en la provisión de servicios públicos: Sistema de Gestión Pública Municipal*.

Anexo 2: Samayoa, Álvaro (2014). *Sistema de Administración Financiera Municipal de Guatemala*. Presentación realizada en el marco del e-xperience 2014.

LOS ARTÍFICES

Estos son los agentes que han hecho parte del proyecto y su contribución.

NOMBRE	ROL
Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala:	Dirección del proyecto. Generación del SIAF, coordinación de actores, estrategia de implementación.
<ul style="list-style-type: none">Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM)	Asesoría y capacitación a los municipios, ayuda en la implementación del SIAF MUNI
<ul style="list-style-type: none">Comité SIAF	Seguimiento del SIAF MUNI
Banco Mundial	Apoyo técnico y financiero para el desarrollo e implementación del SIAF
Gobiernos Locales	Participación en el proceso de implementación del SIAF MUNI
Contraloría General de Cuentas	Aliado. Normatividad y supervisión del uso del SIAF MUNI
Instituto Nacional de Fomento Municipal	Aliado. Capacitación para la implementación del SIAF MUNI

LOS HITOS

Los momentos clave de la experiencia presentada son los siguientes:

AÑO	FASES	HITOS
1998	Antecedentes	Desarrollo del SIAF I (piloto 5 entidades nacionales)
1999-2002		Desarrollo del SIAF II (100% entidades Gobierno Central)
2002-2007	Diseño y Desarrollo	Definición del Modelo SIAF MUNI
		Integración información financiera municipal
2008-2011	Desarrollo e Implementación	Creación de SICOIN GL
		Creación de SERVICIOS GL
		Creación del Portal GL
		Capacitación e Implementación de las herramientas
2011 - 2014	Implementación	Institucionalización del Sistema SIAF MUNI
		Consolidación de la implementación de las herramientas en el 100% de los Municipios