

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. INFORMACIÓN BÁSICA

<b>País/Región:</b>	Guatemala
<b>Nombre de la CT:</b>	Modelo Conceptual para un Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>Número de la CT:</b>	GU-T1228
<b>Jefe de Equipo/Miembros:</b>	Juan Pablo Ortiz (FMM/CES), Jefe de Equipo; Carlos Pimenta (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; José Villatoro (FMP/CGU); María Cecilia del Puerto (FMP/CGU); Hulda Salguero (CID/CGU); María del Pilar Jiménez (LEG/SGO); y María Lorena Kevish (IFD/FMM).
<b>Taxonomía:</b>	Apoyo al Cliente
<b>Fecha de autorización del Abstracto de CT:</b>	20 de noviembre de 2014
<b>Beneficiario:</b>	Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)
<b>Agencia ejecutora:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM)
<b>Donantes que proveerán financiamiento:</b>	Programa para Países Pequeños y Vulnerables (SVC)
<b>Financiamiento solicitado del BID:</b>	US\$750.000
<b>Periodo de desembolso:</b>	30 meses
<b>Periodo de ejecución:</b>	24 meses
<b>Fecha de inicio requerido:</b>	1 de febrero de 2015
<b>Tipos de consultores:</b>	Consultores individuales y firmas consultoras
<b>Unidad de preparación:</b>	IFD/FMM
<b>Unidad responsable de desembolso:</b>	FMM/CGU
<b>CT incluida en la Estrategia de País:</b>	Sí
<b>CT incluida en el CPD:</b>	Sí
<b>Sector Prioritario GCI-9:</b>	Instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social

### II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 1.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Ministerio de Finanzas (MINFIN) a abordar los retos actuales de la gestión del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) así como a desarrollar el diseño conceptual de un nuevo SIAF, en el marco de una gestión basada en resultados y alineado a los estándares y mejores prácticas internacionales, que le permita adaptarse a la evolución y nuevos requerimientos del Estado. Este modelo incluye el levantamiento de procesos, metodologías y capacitación en las etapas del ciclo de planificación, programación, ejecución y evaluación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que incluye la programación de la inversión pública a nivel sectorial y el apoyo al desarrollo de la planificación estratégica institucional y sectorial, la formulación y ejecución presupuestaria y la evaluación de los resultados alcanzados.

- 1.2 En el área de administración financiera, el Gobierno de Guatemala en los últimos años ha llevado a cabo un ambicioso proceso de reformas. El Banco acompañó este proceso por medio de una operación (2050/OC-GU), la cual apoyó la institucionalización del SIAF ante la finalización del apoyo financiero del Banco Mundial y permitió el fortalecimiento de la Dirección de Informática –actual Dirección de Tecnologías de la Información (DTI)-, dando un impulso significativo a la progresiva informatización de los procesos del MINFIN..
- 1.3 Las reformas abarcaron, entre otras: (i) la aprobación de un marco legal que incluyó varias leyes y reglamentos<sup>1</sup>; (ii) el establecimiento de un sistema de administración financiera y control integrado—Sistema de Control Integrado y Sistema de Gestión (SICOIN-SIGES)—que ha priorizado su institucionalización a través de mejoras al marco legal y el desarrollo de la plataforma tecnológica denominada SIAF III que ha incorporado un cambio tecnológico a *web*, dándole cobertura a: 74 Entidades de Gobierno Central y Secretarías y sus 298 Unidades Ejecutoras, 79 Entidades Descentralizadas y Autónomas y sus 229 Unidades Ejecutoras, y 334 Municipalidades. Disponibilidad de los sistemas las 24 horas del día, los 365 días del año; (iii) el desarrollo de varios sistemas, como: Guatecompras, Guatenómina, el Sistema Integrado de Administración Municipal (SIAF-Muni), y Servicios a Gobiernos Locales, este último para facilitar la recaudación en los Gobiernos Locales, el Sistema para entidades descentralizadas y autónomas; (iv) la aplicación del principio de caja única, ante la implantación del sistema de cuenta única en quetzales y en moneda extranjera; (v) la implementación piloto de un presupuesto por resultados y el desarrollo de un sistema de costeo<sup>2</sup>; (vi) la formulación de un plan de levantamiento integral de procesos para su estandarización con vistas a desarrollar un Plan de Modernización del Sistema de Administración Financiera y Subsistemas Conexos; y (vii) la aprobación en la Ley Orgánica del Presupuesto, la aprobación de un acuerdo gubernativo<sup>3</sup> para la creación del Comité Directivo de Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, lo cual a su vez habilitará la implementación de otros estándares internacionales como el manual de estadísticas fiscales.
- 1.4 A pesar de los avances logrados y de la expansión de la cobertura del SIAF hacia las entidades autónomas y descentralizadas, así como, el fortalecimiento de la integración con el SIAF-Muni, aún quedaron pendientes actividades necesarias como la implementación de los estándares internacionales de contabilidad pública.
- 1.5 Asimismo, debido a que el SIAF fue originalmente diseñado para dar respuesta solamente a las necesidades propias del MINFIN, incluyendo el control del presupuesto, con énfasis en el núcleo financiero del sistema (denominado SICOIN, que comprende las

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Presupuesto Aprobado por Decreto 101-97 y su modificación Decreto 13-2013, Proyecto de Reforma de la Administración Financiera, denominado “Sistema Integrado de Administración Financiera y Control” (SIAF-SAG), Acuerdo Gubernativo 217-95, Decreto 89-95, Decreto 46-98, [Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Gubernativo 26-2014, de fecha 29 de enero de 2014 y Acuerdos Ministeriales No. 63-2014 y 148-2014](#). Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002. Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Decreto 1-98.

<sup>2</sup> El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), constituye el piloto de aplicación del subsistema de costeo y Presupuesto Basado en Resultados (PPR) que se encuentra todavía en su fase de ejecución.

<sup>3</sup> Acuerdo Gubernativo 92-2011 emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas.

funciones de presupuesto, contabilidad y tesorería), sin considerar otras funcionalidades destinadas a dar respuestas a las necesidades de gestión diaria de las instituciones en particular (tanto ministerios sectoriales como municipalidades), fueron desarrollados otros sistemas de gestión, aislados entre sí y sin conexión con el SIAF.

- 1.6 Como consecuencia de ello, existen restricciones en la capacidad operativa del SIAF, entre las cuales deben resaltarse: (i) a pesar que el diseño del SIAF tiene un amplio marco de cobertura para la administración pública, el mismo muestra dificultades en la recopilación de la información en gestión administrativa de proceso; derivado de situaciones tales como que: (a) la información municipal no está consolidada en una sola base de datos; (b) los subsistema de gestión no se encuentran integrados; (c) los distintos catálogos de los sistemas y subsistemas no están armonizados, hecho que promueve problemas de interoperabilidad entre los subsistemas y ello deriva en el desarrollo de procesos manuales para la preparación de información de gestión y ejecución presupuestaria; (ii) no se registran de manera oportuna y acorde a la gestión, los momentos de la ejecución del gasto (compromiso, devengado, pago), lo cual impide controlar de manera adecuada la ejecución del presupuesto y obtener información confiable y oportuna de la gestión gubernamental; (iii) el intercambio de información del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con el SIAF es limitado, lo que dificulta la integración entre ambos sistemas; (iv) existen dificultades para cerrar adecuadamente los balances fiscales, producto de información incompleta de las construcciones en proceso e inventarios de bienes, lo cual limita la medición adecuada y oportuna del patrimonio del estado; (v) no se cuenta con una gestión de administración de bienes e inventarios dentro del sistema; (vi) el sistema actual no permite integrar el presupuesto con el plan anual de compras y Guatecompras al sistema financiero; y (vii) existe integración limitada del SIAF con el SAG de la Contraloría General de Cuentas.
- 1.7 Por otro lado, uno de los principales cambios introducidos en el proceso presupuestario en años recientes, fue la aplicación de la metodología del Presupuesto por Programas. Esta metodología se adoptó para expresar sistemáticamente los resultados esperados de la gestión de las distintas instituciones públicas y crear un proceso para asignar recursos a las distintas categorías programáticas que permitan obtener dichos resultados. En este contexto, es necesario continuar con la implementación de un modelo de gestión por resultados que facilite las actividades de seguimiento y evaluación en función de los recursos y su impacto por medio del fortalecimiento y mejora de los sistemas de información, monitoreo y auditoría de los registros presupuestarios y contables, basada en los estándares y mejores prácticas internacionales. Esto facilitaría a su vez, el acceso público a las principales estadísticas fiscales, de tal forma que se permita evaluar el desempeño de la gestión incorporando un conjunto de indicadores sólidos. Finalmente, el SIAF carece de funcionalidades destinadas a capturar información de desempeño.
- 1.8 Esta CT apoyará también la elaboración del modelo de contabilidad pública, con el fin de instrumentar su convergencia y armonización a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*) y los estándares de preparación y presentación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. La iniciativa para implementar las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NIC-SP) no puede ser

ejecutada a cabalidad debido a las restricciones de la estructura actual de datos del SIAF.

- 1.9 En este marco, la CT está alineada con la Estrategia de País (GN-2689) 2012-2016 en el eje institucional, que comprende las áreas de Gestión Fiscal y Municipal. La CT está alineada con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2), en cuanto a reforzar la capacidad institucional en la adopción de principios de gestión por resultados.

### III. DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES, ACTIVIDADES Y PRESUPUESTO

- 2.1 Las actividades a ser desarrolladas en el marco de esta TC serán la contratación de los consultores individuales, firmas consultoras y servicios de no consultoría necesarios para desarrollar los objetivos descritos para cada uno de sus componentes, así como la implementación de un programa de capacitación de funcionarios del MINFIN que pueda actuar como instructores en los temas de gestión fiscal.
- 2.2 **Componente 1. Levantamiento y revisión de procesos.** El objetivo es el levantamiento y revisión de procesos a partir de una muestra de instituciones del sector público no financiero seleccionada por el MINFIN. Los criterios de selección de estas instituciones serán definidos en conjunto con el equipo del Banco, debiendo enfatizarse como criterio la capacidad de las instituciones de generar estadísticas robustas y fiables, de tal forma que la muestra resulte lo suficientemente representativa y amplia a fin de permitir el diseño de un nuevo modelo conceptual del SIAF, dentro del marco de una gestión de calidad del gasto basada en resultados. Este componente además se concentrará en la definición de los nuevos procesos y las condiciones que deben cumplirse para la adopción de los estándares internacionales contables y los estándares de presentación de las estadísticas de las finanzas públicas.
- 2.3 **Componente 2. Mejorar la funcionalidad del SIAF actual.** El objetivos de este componente es fortalecer las herramientas del SIAF actual (en especial el Sistema de Contabilidad Integrada y el Sistema Informático de Gestión), realizando los cambios y correcciones necesarias que le permitan mejorar sus capacidades operativas mientras no esté en operación un nuevo sistema.
- 2.4 **Componente 3. Capacitación.** El objetivo de este componente es diseñar e implantar un programa de capacitación para cubrir las demandas de capacitación inmediatas y las de largo plazo en los temas de operación y gestión del SIAF, fortaleciendo al actual cuerpo técnico y creando un equipo de instructores altamente especializados vinculados al Viceministerio de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas, como ente encargado del soporte técnico a los usuarios del SIAF.

**Cuadro 1. Matriz de Resultados Indicativa**

Indicadores de producto	Unidad	Línea base	Meta	Medios de verificación
P1. Modelo Conceptual del nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	Documento	0	1	Documento aprobado por el MINFIN

Indicadores de producto	Unidad	Línea base	Meta	Medios de verificación
que incluya el diseño de la infraestructura tecnológica necesaria y defina las modalidades transitorias del SIAF.				
P2. Diseño de mejoras a incorporarse al Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) – Sistema de Gestión (SIGES) que permitan extender su vida útil.	Documento	0	1	Documento aprobado por el MINFIN
P3. Número de funcionarios capacitados en gestión SIAF.	Funcionarios capacitados	0	50	Informe rendido por el MINFIN

- 2.5 El presupuesto de la CT es de US\$750.000 los cuales serán provistos por el Banco a través del Programa para Países Pequeños y Vulnerables (SVC).

**Cuadro 2. Presupuesto Indicativo (US\$)**

Actividad/Componente	Descripción	Total
<b>1. Levantamiento y revisión de procesos</b>		500.000
Integración y Elaboración de marco conceptual integrado SIAF	Contratación de firma para: (i) el levantamiento y revisión de procesos a partir de una muestra de instituciones del sector público no financiero; (ii) elaboración de un modelo conceptual del Sistema Integrado de Administración Financiera; y (iii) diseño funcional y tecnológico de subsistemas, incluyendo Contabilidad, Tesorería, Presupuesto, Bienes del Estado y Contrataciones.	500.000
<b>2. Mejorar la funcionalidad del SIAF actual</b>		200.000
Fortalecimiento de Herramientas SIAF	Consultoría de apoyo técnico especializado en revisión de funcionalidades SIAF y diseño de soluciones operativas.	200.000
<b>3. Capacitación</b>		50.000
	Contratación de capacitación para la profesionalización de personal del MINFIN y otras entidades que utilizan el SIAF.	50.000
<b>Total</b>		750.000

#### IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 3.1 Por solicitud del beneficiario, el Organismo Ejecutor de esta CT será el Banco, quien identificará en coordinación estrecha con el MINFIN, las necesidades de apoyo al SIAF y las actividades a desarrollar para solventar dichas necesidades. Conforme lo exige la nueva política de cooperación técnica del Banco en su versión revisada, (Documento GN-2470-2, Anexo 10) y la Sección II(G) (2.9) del Programa para Países Pequeños y Vulnerables –ventanilla 1– (Documento GN-2616-1 del 4 de mayo de 2011), el Banco

ejecutará esta CT por solicitud expresa del beneficiario. Se justifica que el Banco sea quien seleccione y contrate los servicios de consultoría para esta CT de apoyo operativo, porque el Banco cuenta con experiencia suficiente relevante para estructurar los estudios correspondientes. Adicionalmente, el MINFIN tiene una carga de trabajo muy elevada para sus tareas regulares y por tanto limitada capacidad para la ejecución de esta TC, lo cual puede poner en riesgo la eficiencia en el desarrollo y entrega a tiempo de los estudios esperados. Por otra parte, se prevé un cambio de autoridades en enero de 2015, lo cual podría crear una disrupción en el proceso de ejecución de la presente CT. De igual manera, que el Banco ejecute la CT disminuye los riesgos de no lograr los objetivos de la misma.

- 3.2 El equipo de la CT tendrá la responsabilidad de supervisar y controlar la ejecución de la misma y se encargará de la selección, contratación y supervisión de firmas, consultores externos, así como la adquisición de otros servicios. Para la contratación de los consultores individuales, firmas consultoras y servicios de no consultoría se utilizarán las políticas y los procedimientos aplicables del Banco. Las contrataciones se llevarán a cabo de conformidad con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el Banco (GN-2350-9). Todos los productos de la CT serán objeto de revisión de calidad por parte del Banco.
- 3.3 Los tiempos para la CT se estiman en 24 meses para la ejecución y en 30 meses para los desembolsos.

## **V. RIESGOS IMPORTANTES**

- 4.1 Por la naturaleza y actividades planteadas en la presente CT, el equipo de proyecto ha identificado riesgos importantes asociados a la ejecución de la misma. El primero de ellos es la potencial ausencia de recursos humanos dentro del MINFIN que cuenten con la disponibilidad de tiempo necesaria para realizar la contratación de los estudios que se prevén en esta CT, así como la posterior implementación de las recomendaciones derivadas de los mismos, en especial las vinculadas al segundo componente, en donde la falta de ejecución de las mismas podría comprometer la funcionalidad del SIAF. Por otra parte, se espera un cambio de autoridades durante el año 2015, lo cual podría conllevar a que las nuevas autoridades no prioricen los compromisos de implementación de las actividades de esta TC. Estos riesgos serán mitigados por medio de la toma de las siguientes acciones: (i) la ejecución por parte del Banco de las distintas actividades de la TC, conforme lo indicado en el párrafo 3.1, lo cual permitirá que la ejecución y supervisión técnica de las actividades no sea interrumpida en caso de cambio de autoridades y/o cuerpos técnicos; y (ii) la operación dentro del MINFIN de la recién creada Comisión de Modernización del SIAF (presidida por el Viceministro de Administración Interna y Desarrollo de Sistemas e integrada por otros funcionarios técnicos de alta jerarquía dentro del MINFIN, especialmente los rectores del SIAF), con la cual el equipo de la CT mantendrá una estricta y continua comunicación y asumirá el liderazgo de esta CT, a fin de poder garantizar no sólo la coordinación técnica de las actividades de la misma, sino también asegurar que tanto las acciones y recomendaciones derivadas de los estudios a desarrollarse sean efectivamente ejecutadas y garantizar la debida coordinación con las instituciones de gobierno,

distintas del MINFIN, relevantes para la ejecución de las acciones y recomendaciones antes referidas. El equipo mantendrá una especial atención en la documentación de las sesiones realizadas y acciones acordadas con el fin de proveer a las eventuales nuevas autoridades un detallado historial del desarrollo de la CT, así como las acciones derivadas de la misma.

## **VI. INFORMES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

- 5.1 Se incluirá el informe requerido siguiendo los requisitos establecidos en el Art. 2.35 de la nueva política de cooperación técnica del Banco en su versión revisada (GN-2470-2). El equipo del Banco preparará informes trimestrales y anuales del desarrollo de la CT que acompañarán la documentación de las sesiones de trabajo y acciones acordadas con el MINFIN.

## **VII. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 6.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco en esta CT.

## **VIII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES**

- 7.1 De acuerdo con OP-703 esta CT no refleja un nivel de riesgo ambiental y social, la cual es de Categoría C (ver [Filtros de Salvaguardas](#)).

### **ANEXOS REQUERIDOS:**

- Anexo I: [Carta de Solicitud](#)  
Anexo II: [Términos de Referencia](#)  
Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

# MODELO CONCEPTUAL PARA UN SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

**GU-T1228**

## CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por la Ventanilla I del Programa para Países Pequeños y Vulnerables (SVC), de conformidad con la comunicación de fecha 20 de noviembre de 2014 suscrita por Nadine Schiavi (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$750.000**, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. **Recuerde que debe obtener la aprobación de esta operación antes del 17 de diciembre de 2014.** El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

*Original Firmado*

*11 de diciembre de 2014*

Sonia M. Rivera  
Jefe

Fecha

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

## APROBACIÓN

Aprobado:

*Original Firmado*

*12 de diciembre de 2014*

Vicente Fretes  
Jefe de División

Fecha

División de Gestión Fiscal y Municipal  
IFD/FMM