

Reporte No. PID10653

Nombre del Proyecto: Manejo Financiero Integral III- Guatemala

Región: América Latina y el Caribe

Sector: Manejo Financiero Público

Número de Identificación del Préstamo: GTPE66175

Entidad que solicita el Préstamo: República de Guatemala

Agencias que Implementan el Préstamo: Ministerio de Finanzas, Oficina del
Contralor General, Ministerio de
Finanzas

8ª Ave. y 21 calle zona 1, 01001

Persona contacto: Raul Berrios,
Vice-Minsitro

Tel: (502) 230-0355;

Fax: (502) 238-4426

Oficina del contralor General

Ave. Simeón Cañas,

5-38 zona 2 Contacto: Rodolfo
Castillo

Teléfono: (502) 254-0014;

Fax (502) 254-0014

Coordinador de la Unidad del
Proyecto: Edificio del Ministerio

de Finanzas Públicas – Nivel 13,

8ª ave. y 21 calle zona 1, 01001

Contacto: Rudolf Otto Rinze,
Director Nacional de SIAF

Tel: (502) 232- 7170

Fax: (502) 230- 2797

rudolf@siafsag.gob.gt

Categoría Ambiental: C

Fecha en que se preparó el PID: 5 de septiembre de 2001

Fecha de evaluación del Proyecto: 15 de octubre 2001

Fecha de Junta de Proyecto: 29 de noviembre de 2001

1. **Historial y Sector del País:** En los últimos años los temas por los que se ha estado esforzando Guatemala, son: dirigirse a la persistente falta de inversión en servicios sociales e infraestructura rural básica que ha obstaculizado el crecimiento y no ha aliviado la pobreza. Conforme el país ha emergido de 35 años de guerra civil, sus esfuerzos para dirigirse a los problemas básicos sociales y económicos han sido obstaculizados por un sector público débil. Los retos han incluido recursos humanos inadecuados y políticas de manejo de personal, administración pobre de los impuestos y bajas tasas de impuestos (según estándares regionales), y un “sistema” de manejo de finanzas anticuado que está demasiado centralizado, rígido, poco transparente y sesgado (en práctica, aunque no en diseño) hacia gastos en la región de la capital así desgastando las áreas rurales más pobres. **Estrategia del Gobierno:** Corregir las deficiencias anteriores, cuatro administraciones sucesivas han apoyado la mayoría de las reformas del gobierno en manejo de finanzas que se ha vuelto el pilar de la modernización del sector público. Complementado por un estudio diagnóstico financiado por un banco que detalla las deficiencias en las operaciones financieras del gobierno, el gobierno inició un programa de reforma comprensiva en 1996, apoyado por un Préstamo Administrativo Financiero Integrado 1 (GU-3895.) Bajo el primer proyecto las características centrales de un sistema de manejo financiero gubernamental moderno fueron diseñadas y el gobierno cambió su manejo financiero completo a un sistema llamado SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) el 1 de enero de 1998. Esto requiere el diseño, prueba e implementación de nuevas políticas, procesos, información, tecnología y capacitación en las áreas claves de presupuesto, contabilidad y manejo de dinero, además de la integración

de ellos a través de una base de datos confiable, con estándares y procedimientos para registro y reportaje de datos financieros, y establecimiento de un sistema de información tecnológico computarizado abierto capaz de transmitir los datos a través de subsistemas. Bajo SIAF, los datos contables son ingresados una vez al sistema, de acuerdo con estándares gubernamentales generales, siendo instantáneamente disponibles a todos los usuarios apropiados, formando la base de un registro contable, y prevención de registro o pago de compromisos no presupuestados. Las reformas llevaron a eliminación de pagos atrasados, redujo dramáticamente el tiempo y los pasos de procedimiento requeridos para hacer pagos a proveedores y correspondientemente actuaron para botar precios cargados por proveedores, eliminando el uso de cheques de gobierno para pagos (ahorrando un estimado de \$2.5 millones de dólares anuales), dramáticamente reduciendo el número de cuentas del gobierno en los bancos y creó una sola cuenta virtual de Tesorería a través de reportar los balances de una cuenta en tiempo real, e incrementar la transparencia proveyendo a legisladores y al público en general los datos fiscales más reales. Utilizando el principio de centralización reguladora y descentralización operacional, el proyecto también facilita una transferencia significativa de responsabilidad financiera y responsabilidad a las líneas de los ministerios. Piloteado en los ministerios de Salud y Educación, SIAF le da un control incrementado sobre sus presupuestos mientras provee al Ministerio de Finanzas, Oficina de Contraloría General y oficiales mayores del gobierno información en tiempo real en compromisos de presupuesto y ejecuciones, la posición del gobierno en efectivo, y el desempeño general necesario para poder lograr todas las metas fiscales. IFM-1 fue completado antes de tiempo y fue sucedido por un segundo préstamo (GU-4269, IFM-2), aprobado en diciembre 1997. Este préstamo está casi comprometido. Sus mayores habilidades, en línea con sus

objetivos, incluyen: (i) extender la operación del sistema a 43 agencias del gobierno central (todos los ministerios y 28 agencias) incluyendo información tecnológica de hardware y software, manuales nuevos y procedimientos, y capacitación; (ii) incorporación de seis agencias claves descentralizadas y ramas del gobierno (administración de justicia, administración de impuestos, instituto de desarrollo gubernamental municipal, un puerto principal, administración de seguro social y el instituto de capacitación técnica del gobierno); (iii) prueba piloto de extensión del sistema en el Ministerio de Salud Pública a las unidades ejecutivas del centro regional e inicio de esta extensión dentro del Ministerio de Educación; (iv) creación de un proyecto certificado de manejo de sistemas LACI siendo distribuido a todos los proyectos del banco en Guatemala; (v) promover reformas en las adquisiciones a través de desarrollo e instalación de nuevos sistemas de software y preparación de borradores de legislación; (vi) crear un nuevo registro de los bienes del gobierno; (vii) prueba de piloto en el Ministerio de Educación de un nuevo sistema para llevar cuentas de los registros del personal interno; (viii) instalación de un sistema de manejo de deudas públicas diseñado por UNCTAD y crear un enlace apropiado con SIAF; (ix) promoción de mejoras significativas en la planificación de inversiones públicas y monitoreo por la Secretaria de Planificación, y uniendo los esfuerzos a través de SIAF más cercanamente con la preparación del presupuesto y supervisión dentro del Ministerio de Finanzas; y (x) fortalecimiento de la Oficina del Contralor General. A pesar de los logros importantes, SIAF sólo cuenta por un 72% del gasto público en Guatemala. Áreas, aun no incorporadas incluyen gobiernos municipales (un nivel separado legal de gobierno que recibe un timbre significativo de recursos compartidos del gobierno central a pesar de faltas institucionales profundas) y varios fondos sociales (que dada la necesidad para flexibilidad y velocidad en responder a temas sociales y económicos urgentes han evitado la incorporación al SIAF.) El manejo

de recursos humanos dentro del gobierno se ve obstaculizado por controles inadecuados dentro de las agencias sobre horarios de trabajo, pago de salarios, evaluaciones de personal e historia, provocando preocupaciones sobre las cuentas por pagar del gobierno. El fortalecimiento de la función de auditoría externa ha sido obstaculizado por la falta de legislación moderna que permite al contralor general el concentrar las claves y sistemas de auditoría usando tecnología de información moderna en lugar de resúmenes basados en papel de todas las transacciones financieras del gobierno. Fundamentalmente, la última meta de las reformas de manejo financiero es fortalecer el proceso de lo presupuestado, de moverlo de un enfoque demasiado detallado en cambios incrementados en artículos de línea presupuestada o una agencia gastando mucho en un entendimiento más comprensivo y revisado por todos los interesados de las prioridades nacionales y cambios de gasto gubernamental. SIAF-SAG está alcanzando el punto donde su cobertura y fuerza permitirán un énfasis incrementado en la evaluación de resultados, extendiendo el horizonte de la conciencia del tiempo para la toma de decisiones del gobierno, así como incrementar el papel de cuerpos grandes (legislativo, público y prensa) en ejecución de presupuesto.

2. Objetivos

El proyecto busca extender y profundizar las reformas siendo buscadas bajo el actual proyecto de manejo financiero (Manejo Financiero Integral 2, Préstamo GU-4269) con la meta de incrementar la efectividad, eficiencia y transparencia del manejo y control del sector público financiero. Los dos proyectos de manejo financiero previos han efectuado reformas grandes en las operaciones financieras del gobierno central, creando un sistema integrando varios subsistemas claves (formulación de presupuesto y ejecución, contabilidad, manejo de efectivo, manejo de deudas, inversión pública, adquisición) a un solo sistema de manejo de control e información de ingreso de datos sencillos, que provee información en tiempo real a los oficiales del gobierno y permite la mejoría

significativa de ejecución y revisión de las operaciones financieras del gobierno. El proyecto propuesto profundizaría las reformas en los sub-sistemas (que incluyen el presupuesto multi-anual e incremento de foco en el desempeño de los indicadores y resultados), extender el sistema a las agencias que permanecen dentro del gobierno central (y disminuir presupuesto de nivel menor en agencias del gobierno central), prueba piloto del sistema, a principios de 2002, en tres gobiernos municipales y subsecuentemente, extender la implementación a un total de 50 gobiernos municipales como un componente importante del esfuerzo de descentralización de Guatemala, continuar fortaleciendo la institución de auditoría externa suprema (Oficina del Contralor General de la Nación-OCG), poner al día e integrar el manejo de información de recursos humanos (especialmente pago e historia laboral) al sistema completo, y promover varias iniciativas del E-gobierno.

3. El porqué el Banco se involucra

El apoyo del banco proveería financiamiento críticamente necesario y a tiempo; supliendo consejos técnicos de alta calidad basada en experiencias mundiales y regionales en el manejo de las finanzas; inspirar credibilidad y transparencia al esfuerzo de la reforma, y promover la eficiencia y la efectividad al uso de recursos apoyando el programa del gobierno.

4. Descripción

Consolidación del SIAF en el gobierno central. Este componente apoyaría la profundización de las reformas en varios sub-sistemas (presupuesto, contabilidad, manejo de efectivo, manejo de deuda, adquisición e inversión pública), extensión de la SIAF a niveles de ejecución de presupuesto bajo, dentro de las agencias así como a todos los fondos sociales y aquellos cuyas agencias descentralizadas aún fuera del SIAF. Promovería a medio plazo el gasto del marco de metas relacionadas a presupuesto multi-anual, desempeño de indicadores, orientación de resultados, transparencia incrementada y mejoría de la ejecución del monitoreo del presupuesto.

Fortalecimiento del Manejo Financiero del Gobierno Municipal. Este componente adaptaría y extendería al SIAF (además de nuevos módulos de manejo de recursos humanos, manejo de bienes y colección de impuesto de la propiedad) a 50 municipalidades.

Modernización del Manejo de Recursos Humanos. Este componente crearía el sistema de información de manejo básico cubriendo a todos los empleados de gobierno central (planilla, historia laboral, evaluación de personal) y una unión de porciones de operaciones financieras a la SIAF.

Fortalecimiento de la Oficina del Contralor General. Este componente continuaría el esfuerzo de reforma en la OCG para poder incrementar la transparencia y responsabilidad, y fortalecer los esfuerzos anti-corrupción en Guatemala.

E-gobierno. Este componente buscaría el apoyo de varias inversiones hechas en tecnología de información para promover mayor servicio a los ciudadanos, transparencia y costo-eficiencia.

Coordinación del Proyecto. La coordinación del proyecto será la responsabilidad de la Unidad de Coordinación del Proyecto (PCU) que actualmente está implementando la IFM-2. Es responsable de ver todo el desarrollo del proyecto, monitorear la implementación de contratos, rastreo de desembolsos, preparación de reportes semi-anales y proveer asistencia a las misiones de supervisión del Banco.

5. Financiamiento

Total en millones de dólares

El que solicita el préstamo

Costo total del Proyecto

6. Implementación

Periodo de Implementación: FY's 2002-2005. Agencias ejecutoras: El proyecto será ejecutado por el Comité Ejecutivo consistiendo del Ministerio de Finanzas y el Contralador General, con la participación del Director Nacional y el Director Técnico Internacional. El Comité Ejecutivo es asistido por un Comité Técnico consistiendo de Directores-Generales relevantes dentro del gobierno (por ejemplo, para presupuesto, contabilidad, Tesorería, etc.) El acuerdo existente (No. 4-95) entre el Ministerio de Finanzas y la Oficina del Contralor General para coordinar en la ejecución del proyecto serán modificados una vez la OCG haya obtenido personalidad legal. Para fortalecer el manejo financiero del gobierno municipal, el Ministerio de Finanzas coordinará con el Instituto Municipal de Desarrollo como directamente con los gobiernos municipales. Coordinación de Proyectos: La unidad de coordinación del proyecto (PCU) fue creada por el decreto gubernativo No. 217-95 en noviembre de 1995. Reporta a un Comité ejecutivo consistiendo del Ministro de Finanzas y el Contralor General, con la participación del Director Nacional del Proyecto y el Director Técnico Internacional. La PCU, localizada en el Ministerio de Finanzas, es asistido por el Comité Técnico que consiste de Directores-Generales dentro del MOF (por ejemplo, para presupuesto, contabilidad, Tesorería, etc.) y la representación de la OCG. Bajo un acuerdo entre el gobierno y la UNDP, esta servirá como una agencia de adquisición para el proyecto. El gobierno espera extender este acuerdo bajo este proyecto para contratar y pagar consultorías y adquirir bienes y servicios. La enmienda a tal acuerdo es una condición de efectividad. Los directores nacionales e internacionales serán responsables por la supervisión del resultado de las consultorías técnicas. Contabilidad, reportes financieros, y arreglos de auditoria: registros de proyecto y contabilidad se mantendrán por el PCU para reflejar, de acuerdo con las prácticas de contabilidad sólidas, las operaciones, recursos y gastos para cada actividad del proyecto. Las cuentas serán consolidadas anualmente en declaraciones financieras anuales para el proyecto en su totalidad. La documentación de apoyo estará disponible para las misiones del banco y auditores independientes que así lo requieran. Para

gastos incurridos basándose en las declaraciones de gastos (SOE's, por sus siglas en inglés), todos los registros que proveen evidencia de tales gastos serán retenidos por el PCU hasta al menos un año después que el banco haya recibido el informe de auditoría por el año fiscal en el cual el último retiro de la cuenta de Préstamo o el pago de alguna cuenta especial que haya hecho, o el que venga más tarde. Los registros y cuentas del proyecto, incluyendo la cuenta especial y las SOE's, serán auditadas cada año de acuerdo con los principios de auditoría apropiados consistentemente aplicados por auditores aceptables al banco, con términos de referencia para auditores y reportes aprobados por el Banco. La contabilidad Financiera del Banco, Reportaje y Libro de Auditoría (FARAH) publicado en enero de 1995 se usaría por los auditores de acuerdo con las guías de auditoría del banco. Los reportes de auditorías se presentarán al banco dentro de los siguientes cuatro meses después de auditorías no calificadas de los proyectos IFM-1 y 2. Basados en las recomendaciones de la primera revisión anual en mayo de 1997, la PCU ha tomado una serie de pasos para fortalecer su sistema de contabilidad interna y procedimientos. El Director Nacional ha estado actuando como administrador a tiempo completo del proyecto a cargo de las finanzas, adquisición, personal, logística así como tareas de enlace entre el comité ejecutivo, el banco y los representantes locales de la UNDP. El diseño de un sistema de contabilidad y control fue completado a finales de 1999 y el nuevo sistema (SIGEPRO) fue implementado poco después por medio de un diseño especial de un proyecto de un sistema de software, revisado y aprobado por el banco en octubre de 2000. Arreglos de monitoreo y evaluación: la ejecución del proyecto de monitoreo se llevará a cabo por la PCU. El banco participará en la implementación del proyecto de monitoreo a través de una supervisión de misiones periódicas. La PCU proveerá al banco un plan de trabajo anual no más tarde que el 31 de diciembre del año anterior, iniciando en el 2002. La PCU proveerá al banco un plan de trabajo de 2002 como condición de efectividad. Las revisiones anuales del proyecto se llevarán a cabo no más tarde del 31 de marzo, iniciando en el año 2002. Una revisión a medio tiempo se realizaría en marzo de 2003 para evaluar el progreso en

cumplir con las metas y para identificar apoyo técnico adicional como sea necesario. Reportes de progreso semi-anales se presentarán al banco no después de 30 días de la conclusión del año calendario, iniciando en 1998.

7. Sostenibilidad

Los proyectos de Manejo Financiero Integrado se esperan tengan un impacto duradero en las operaciones financieras para el sector público de Guatemala. Al apoyar la modernización e integración comprensiva en el centro del sub-sistema, el proyecto ya ha ayudado al gobierno establecer más efectividad, eficiencia y gastos de transparencia y controles financieros. El énfasis del proyecto en capacitación, la colaboración con las universidades nacionales, y la confianza extensa en los oficiales del gobierno y su personal en el diseño e implementación están diseñadas para transferir tecnología a los beneficiarios. Mejorías en la transparencia presupuestaria y la facilitación de orientación de resultados para los gastos actuales y capitales deben ayudar crear constituyentes (e información compartida) para manejo financiero más efectivo. Las reformas han sido apoyadas por un marco legal incluyendo la Ley Orgánica del presupuesto revisada, completada por una legislación pendiente de manejo financiero, auditoría gubernamental y adquisición.

8. Lecciones Aprendidas de Operaciones Pasadas en el País o Sector

Las lecciones aprendidas de otros proyectos del sector público y reflejadas en el diseño de esta operación son de importancia de: (i) asegurar el compromiso y propiedad de toda la reforma a través de un diálogo extenso y profundo con las autoridades en todos los aspectos del diseño del proyecto e implementación, además de la presentación del proyecto a un público amplio de mayores de la rama ejecutiva y los líderes del congreso, sociedad civil y el personal clave para estimular participación y compromiso; y (ii) creación de un proyecto de unidad de coordinación con experiencia y mucha habilidad. Además, el proyecto beneficiará de las lecciones aprendidas en las operaciones de asistencia técnica previas, incluyendo: (i) la necesidad de especificar los planes de acciones flexibles para cada componente que enfoca los resultados, y claramente define

la evaluación de criterio y el desempeño de indicadores; y (ii) criterio para un proyecto de supervisión cuidadoso, especialmente con respecto a la compra y supervisión de consultorías. Las lecciones aprendidas de otras operaciones en Guatemala, incluyen: (i) la necesidad de supervisión del proyecto cercana que será facilitada en el caso de relaciones muy productivas con la PCU existente, apoyado por la Misión Residente, y una presencia muy fuerte y reforzada del banco en la supervisión o preparación del sector de manejo público relacionado a operaciones; y (ii) la necesidad de asegurar disponibilidad adecuada y a tiempo de la contraparte de los fondos, que de hecho deben ser facilitadas por una implementación exitosa de las reformas financieras.

9. Programa de Intervención Dirigida (PTI, por sus siglas en inglés)

10. Aspectos Ambientales (incluyendo cualquier consulta pública)

Temas: No fueron identificados.

11. Punto de Contacto:

Gerente de Tarea

Ronald E. Myers

Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington D.C. 20433

12. Para más información de otros documentos relacionados al proyecto

The Infoshop

Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington D.C. 20433

Teléfono: (202) 458-5454

Fax (202) 522-1500

Web: [http:// www.worldbank.org/infoshop](http://www.worldbank.org/infoshop)

Nota: Esta es información de un proyecto en evolución. Ciertos componentes pueden no ser necesariamente incluidos en el proyecto final.

Este PID fue procesado por el InfoShop durante la semana que finalizó el 14 de septiembre de 2001.