

Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales (SIAF-GL)¹

I. FILOSOFIA Y MODULOS DEL SISTEMA.

El SIAF-GL es una herramienta para ordenar la gestión administrativa de los Gobiernos Locales, simplificar sus tareas en este ámbito y reducir los reportes que elaboraban así como el tiempo dedicado a la conciliación.

El Sistema recoge la normatividad vigente de cada uno de los Órganos Rectores y de Control y promueve las buenas prácticas, el orden en el uso de recursos públicos, la rendición de cuentas y la transparencia.

El SIAF-GL cuenta con los siguientes Módulos:

- Presupuestario (Formulación, Modificaciones, Asignación Mensual);
- Ejecución Presupuestal – Tesorería (Administrativo);
- Contabilización de Operaciones y Elaboración de los EE.FF para la Cuenta de la República² y
- Rentas - Catastro³

El Módulo de Ejecución Presupuestal – Tesorería (Administrativo), está organizado en 2 partes,

- Registro Administrativo Fases del gasto (Compromiso, Devengado, Girado y Pagado) y del Ingreso (Determinado y Recaudado)
- Registro Contable (contabilización de las Fases así como registro de Notas de Contabilidad) para la obtención de los Estados Presupuestarios y Financieros de acuerdo a los Instructivos N°s 6 y 7 de la Contaduría Pública de la Nación (DNCP)

II. AMBITOS DEL SISTEMA.

Podemos decir que el Sistema tiene 3 ámbitos claramente definidos, a saber:

II.1 REGISTRO UNICO.

El concepto de Registro Único está relacionado con la simplificación del registro de los GLs de todas sus operaciones de gastos e ingresos y el envío de información a los Órganos Rectores:

- Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP),
- Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP),
- Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP); y
- Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP)

II.2 GESTION DE PAGADURIA.

Los GLs sólo pueden registrar sus Girados en el Módulo SIAF-GL cuando la fase Devengado aparece aprobada, en el caso de las operaciones financiadas con Recursos Ordinarios, la

¹ La reproducción total o parcial de este documento está permitida, siempre que se haga de manera exacta, se mencione la fuente y no se utilice para fines comerciales

² A diferencia de otros sistemas, la contabilización no está completamente automatizada. Esto, que podría ser una desventaja, ha facilitado la implantación pues el Contador participa en el proceso.

³Incluye una ficha Catastral que consta de los siguientes formatos: Ficha Individual, Ficha Actividades Económicas, Ficha Condominio, Ficha Bienes Comunes.

DNTP emite las Autorizaciones de Pago en base a estos girados las que son transmitidas al Banco de la Nación (BN), cuyas oficinas a nivel nacional pagan sólo aquellos Cheques o Cartas Órdenes cargadas en su Sistema, afectando reclén en ese momento la Cuenta Principal del Tesoro Público. Ver Diagrama N1.

II.3 INTEGRACION.

La información registrada en cada módulo es compartida por uno o más de los otros módulos. Así, el denominado Registro Administrativo (i.e. datos de una operación de compra de un bien o un ingreso por impuesto predial) está inmediatamente a disposición del área Contable para proceder a su contabilización, que relaciona Clasificadores Presupuestarios de Gasto con el Plan Contable. El área Contable no puede modificar los Registros Administrativos.

Igual ocurre con el resumen de Caja del Módulo de Recaudación que genera un resumen de ingresos en el Registro Administrativo incluyendo fecha del mismo y los campos del banco y fecha de depósito de lo recaudado.

III. IMPLANTACION DEL SISTEMA.

III.1 OBJETIVOS DEL PROCESO DE IMPLANTACION.

Implantar un sistema o módulo, desde el punto de vista de Proyecto SIAF, significa contar con una versión de Sistema instalada en la institución (en este caso un Gobierno Local), personal capacitado y en uso a satisfacción del mismo.

Esto supone varias fases y participación de consultores con diferentes capacidades: Diseño y Desarrollo del Sistema, Control de Calidad, Residentes y Soporte Técnico (incluyendo Mesa de Atención).

Este proceso de implantación supone la realización de las siguientes actividades:

1. Capacitación al personal administrativo en temas referidos a manejo presupuestal, contabilidad, tesorería y normatividad en procesos de compras y adquisiciones del Estado, entre otros; a fin de garantizar la calidad de registro SIAF.
2. Redefinición de procedimientos básicos del Municipio como la Asignación Presupuestal Mensual.
3. Calendario mensual en base a un Comité de Caja, estableciendo topes de gasto de acuerdo a previsión real de ingresos.
4. Proceso crítico de migración de datos de Rentas del sistema actual al Módulo de Recaudación SIAF – GL.
5. Mesa de atención en la Sede (uso de línea 0800) para absolver consultas.
6. Apoyo de Control de Calidad in situ.
7. Soporte Técnico para atender a los GL en la operación del Sistema.

III.2 PROCESO DE IMPLANTACION DEL SIAF-GL.

En los 3 últimos años se ha venido trabajando con todos los municipios:

1. A partir de mayo del 2003 el proceso de implantación se concentró en el uso del **Módulo de Formulación Presupuestal del SIAF-GL**, para que todos los Gobiernos Locales (GLs) estuviesen en capacidad de formular su presupuesto⁴.
2. La cobertura ha ido creciendo desde 1,776 GLs en el 2004 hasta 1,827 GLs para el 2005 y 1,829 para el 2006, esto es 100% de cobertura.

Más allá que el uso del Sistema, lo importante ha sido capacitar al personal de los GLs en el uso de la metodología y el proceso de Formulación de su Presupuesto, que es muy similar al utilizado por las Unidades Ejecutoras de los Gobiernos Nacional y Regional.

En ésta y otras tareas ha jugado un rol fundamental la presencia de los técnicos Residentes por cada zona geográfica de trabajo (actualmente son 72), acompañando a los funcionarios municipales en todo el proceso de implantación y reforzando el esquema de orientación al Usuario del Proyecto.

3. Durante el año 2004 se logró equipar a los entonces 1829 GLs (un grupo de 320 no cuentan con electricidad y operan en locales alternos) con un set básico (PC⁵, impresora, MODEM, software de comunicaciones, SIAF-GL y otras licencias de Sistema Operativo y Suite de Oficina). El contrato con el proveedor incluye mantenimiento preventivo y correctivo por 3 años.

En algunos casos (aislamiento, falta de energía y conectividad), estos equipos se han instalado en locales alternos.

4. En junio del 2005 se oficializó el uso del módulo crítico que permite el **Registro de Gastos e Ingresos y Contabilización**. Esto, a partir de la Directiva N° 013-2005-EF/77.15 "Directiva de Tesorería para Gobiernos Locales correspondiente al Año Fiscal 2005", que oficializa el uso del SIAF-GL para el registro de los Gastos e Ingresos de 606 municipios incluyendo un "candado" (no se paga si no se registra) para las operaciones de la Fuente de Financiamiento (FF) de Recursos Ordinarios⁶.

Para esta FF, se opera con sub-cuentas (con abonos virtuales, no depósitos de efectivo). Se sigue manejando el esquema de Transferencias para las Fuentes de Financiamiento más importantes; tales como Canon, FONCOMUN.

En el periodo junio-diciembre del 2005 se logró un buen avance de registro por estos 606 GLs. El 100% de las operaciones de la FF Recursos Ordinarios han sido registradas oportunamente, sin afectar a un solo municipio en los Programas Vaso de Leche, Víctimas de Terrorismo o de los otros conceptos.

⁴ La Dirección Nacional del Presupuesto Público, publica todos los años (desde el 2003) Directivas para que los GLs utilicen el Módulo de Formulación Presupuestal del SIAF-GL para registrar y transmitir sus presupuestos.

⁵ El contrato con el proveedor incluye mantenimiento preventivo y correctivo por 3 años.

⁶ Incluye básicamente Programas Sociales como Vaso de Leche, Provías Rural, PRONAA - Comedores, Alimentos por Trabajo, Hogares y Albergues, PRONAA - Otras Acciones Nutricionales y Asistencia Solidaria, FONCODES, Víctimas del Terrorismo e Imp. Derogados – D. Leg. N° 622, D.L. 25702 y 25988).

Estos 606 GLs también avanzaron con parte del registro de las demás FF (8 adicionales).

Un grupo de 226 GLs de este grupo de 606 han presentado su Cierre Contable del 2005 (Estados Financieros, Presupuestales y Anexos) a la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, a través del Sistema. Para lograr este significativo logro, el municipio tuvo que registrar en el Sistema todas sus operaciones de Gasto e Ingresos del año 2005 para todas las Fuentes de Financiamiento.

5. En el 2006 la DNTP ha emitido la Directiva Nº 002-2006-EF/77.15 15 "Directiva de Tesorería para Gobiernos Locales correspondiente al Año Fiscal 2006", incluyendo otros 133 GLs, pasando a 739 los GLs que están utilizando este módulo.

Estos 739 GLs (que representan el 80% del presupuesto de todos los municipios) vienen registrando sus operaciones del 2006 en el Sistema, mostrando un nivel creciente de cobertura. Aquellos municipios que están operando en línea (están realizando el registro de cada operación en el Sistema conforme se cumple cada fase administrativa), pueden verificar el aporte del Sistema como una herramienta que contribuye al orden y su gestión administrativa-financiera.

Igualmente la DNTP ha extendido el uso de subcuentas para la FF 00, para todos los 1831 municipios.

6. Si bien el SIAF-GL mantiene la filosofía y cuerpo principal del SIAF-SP, toma en cuenta el carácter autónomo de los GLs, incorporando funcionalidades tales como:
 - o Mayor flexibilidad para que realicen sus Modificaciones Presupuestales;
 - o El Calendario es preparado por cada GL (nuevamente mayor flexibilidad para modificar y trasladar montos de un mes a otro dentro de un trimestre). Se ha sugerido la conformación de un Comité de Caja, estableciendo topes de gasto para cada mes, basado en montos reales que dispone el municipio ya sea de transferencias del MEF (montos se reciben a través del Sistema) como los Recursos Propios, evitando emitir obligaciones que no se pueden atender; y
 - o Aprobación automática de la DNTP a sus Girados para la Fuente de Recursos Ordinarios de Tesoro Público.
7. El SIAF-GL incluye el **Módulo de Rentas-Catastro**, orientado a incrementar los ingresos propios. Al respecto, se ha desarrollado una Metodología para estandarizar el uso de Códigos (de Predios y de Propietarios) y conceptos.

Se viene trabajando con 28 Municipios Provinciales. Otros Municipios (Ferreñafe y Cerro de Pasco, Puno, Belén) vienen aplicando con sus propios recursos esta Metodología verificándose a la fecha una recuperación de la inversión en términos de incremento de la recaudación.

IV. ASPECTOS NORMATIVOS.

1. A partir del 29 mayo de 2003, con la Ley 27978 "...que autoriza un Crédito Suplementario en el Presupuesto a favor del Ministerio de Economía y Finanzas proveniente de Operación de Endeudamiento externo con la Corporación Andina de Fomento – CAF destinada a financiar el Proyecto Sistema integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales", se inicia el proceso de implantación y puesta en marcha del SIAF-GL en todos los Gobiernos Locales.
2. El 28 de Noviembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 28112, "Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público", que en su Artículo 2 señala que los Gobiernos Locales y sus respectivas entidades descentralizadas están sujetos al cumplimiento

de dicha Ley y de las leyes, normas y directivas de los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público.

3. Con fecha 19 de marzo de 2005, la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP) publicó la Directiva N° 013-2005-EF/77.15 "Directiva de Tesorería para Gobiernos Locales correspondiente al Año Fiscal 2005", que oficializa el uso del SIAF-GL para el registro de los Gastos e Ingresos de 606 municipios.
4. Con fecha 4 de febrero de 2006, la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP) publicó la Directiva N° 002-2006-EF/77.15 15 "Directiva de Tesorería para Gobiernos Locales correspondiente al Año Fiscal 2006", que oficializa el uso del SIAF-GL para el registro de los Gastos e Ingresos de 133 municipios adicionales a los seleccionados en el 2005.
5. Con fecha 18 de Marzo de 2006 el Ministerio de Economía y Finanzas, con Resolución Ministerial N°155-2006-EF/77, establece las precisiones para la Utilización de Saldo de Balance en la Fuente Recursos Ordinarios para Gobiernos Locales.
6. Con fecha 22 de Marzo de 2006 la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP), publicó la "Ley General del Sistema Nacional de Tesorería" aprobada con la Ley N° 28693 en el cual se establecen las Normas Generales de Tesorería.
7. Con fecha 11 de Mayo de 2006 la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP), emitió el Comunicado Oficial N°002-2006-EF/77.15 en el cual se establecen fechas límites para regularizar el proceso de Registro 2006 en el SIAF.
8. Con fecha 10 de Junio de 2006 la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP), emitió el Comunicado Oficial N°003-2006-EF/77.15 sobre la extensión de Plazos para el Registro del Compromiso de acuerdo a solicitud de la Municipalidad.

V. REGISTRO SIAF.

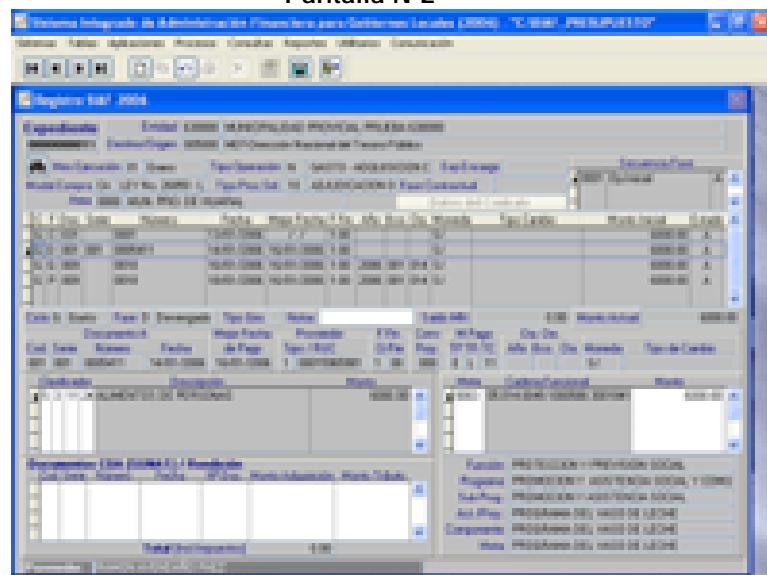
V.1 REGISTRO ADMINISTRATIVO – OPERACION DE GASTO.

1. Cada mes los Gobiernos Locales generarán en el SIAF-GL, su Calendario de Compromisos que establece los topes máximos de gasto de dicho mes, para la combinación de Genérica de Gasto, Función Programa y Fuente de Financiamiento.
2. Los GLs registran en el SIAF-GL sus operaciones (expedientes) del Ciclo de Gasto, cada una de las cuales incluye las fases de Compromiso, Devengado, Girado y Pagado.
 - 2.1. **El registro del Compromiso.** Se selecciona el mes de ejecución (mostrando el Sistema en la parte inferior izquierda de la pantalla) implica el uso de un(os) Clasificador(es) de Gastos a nivel de Específica, una(s) Fuente(s) de Financiamiento y la(s) Meta(s) correspondiente(s) asociada(s) a ese gasto. El Sistema verificará si esa operación está acorde al Calendario aplicando el criterio de techo presupuestal. El Municipio sólo puede comprometer dentro del mes de vigencia del Calendario. Ver Pantalla N°1

Pantalla N°1

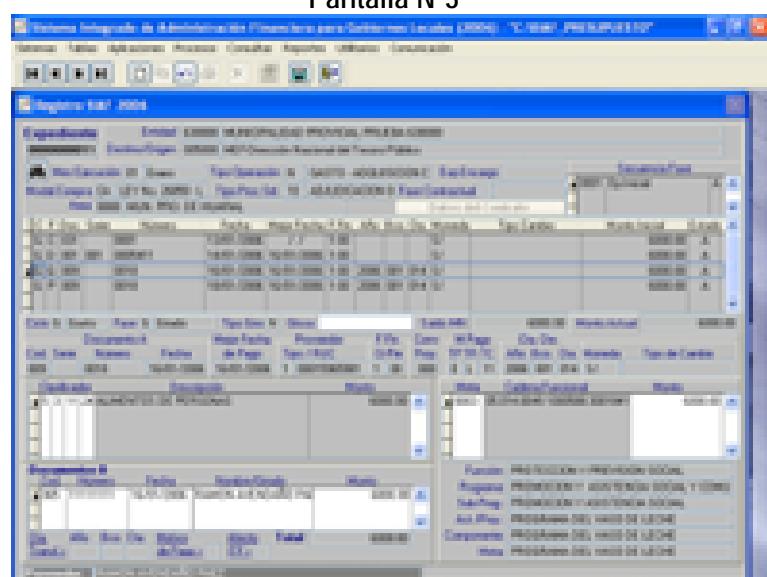
- 2.2. El registro del Devengado está asociado a la verificación del cumplimiento de la obligación por parte del proveedor, esto es la entrega del bien o prestación del servicio. Esta fase requiere un Compromiso previo que a su vez establece techos y otros criterios. El Devengado puede darse en el mismo mes o en otro posterior al registro del Compromiso (dentro del mismo ejercicio presupuestal). Ver Pantalla N°2.

Pantalla N°2



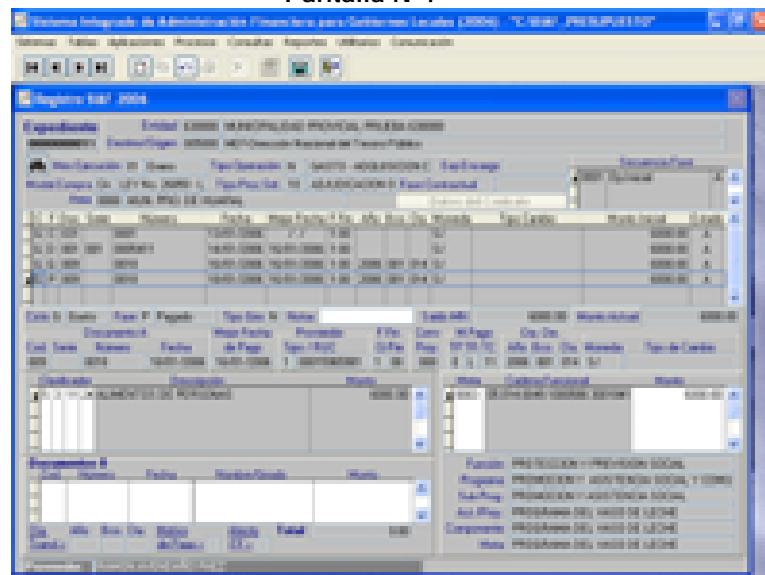
- 2.3. El registro del Girado requiere un Devengado previo, se puede proceder a extinguir, parcial o totalmente, la obligaciones contraídas, hasta por el monto del devengado. El Girado puede darse en el mismo mes o en otro posterior al registro del Devengado. Ver Pantalla N°3.

Pantalla N°3



2.4. Autorización de Pago de los Girados (Cheques o Cartas Ordenes de Transferencia) de los Municipios, transmitiéndose al BN, que procesa cada lote enviado, atendiendo a los beneficiarios de los Girados. Ver Pantalla N°4.

Pantalla N°4



2.5. El registro de la fase Pagado será procesado automáticamente por el Sistema cuando se utilizan Recursos Ordinarios, con la información de los Cheques y Cartas Ordenes pagadas, remitidas por el BN.

V.2 REGISTRO ADMINISTRATIVO – OPERACION DE INGRESOS.

1. En el Ciclo de Ingreso, los Municipios registran las fases de Determinado y Recaudado. Si bien el Sistema mantiene el Registro de Ingresos, era necesario la inclusión de un módulo específico para la administración de los ingresos de los municipios por los conceptos de impuesto predial, alcabala, licencias y reportes contables.
 2. El Módulo de Recaudación incluye el registro de contribuyentes, cada contribuyente con sus datos y vinculado a sus predios. Cada predio con sus datos (fuente autoavalúo o catastro) lo que determina un valor de predio en base a la tasa de valor del terreno (según ubicación) y el tipo de construcción.
Algo similar ocurre para los arbitrios. La diferencia reside en que el pago por arbitrio es por cada predio. En cambio, en el caso del impuesto predial el módulo calcula por el acumulado de inmuebles que tiene cada contribuyente (la tasa tiene un carácter progresivo).

Adicionalmente, el módulo permite el pago de licencias y otros ingresos. Cada día el sistema genera un resumen de caja que se convierte en un registro de un expediente SIAF, fase Determinado.

El Módulo asegura integridad y consistencia con los parciales. Además, en el registro del expediente se debe registrar luego la fase del Recaudado con las fechas tanto de la recaudación como la de depósito en el banco. Esto es muy importante porque el Sistema cuida los recursos recaudados, los mismos que en ningún caso debieran tener otro destino que su deposito en los bancos.

El Módulo de Catastro incluye una metodología uniforme para el registro de información (fichas catastrales).

V.3 REGISTRO CONTABLE.

Las operaciones de gastos, ingresos y otras (complementarias), son contabilizadas utilizando la Tabla de Operaciones (TO SIAF), matriz que relaciona los Clasificadores Presupuestales con las Cuentas del Nuevo Plan Contable Gubernamental.

El Módulo Contable, permite la obtención de los Estados Financieros y Presupuestarios exigidos por el Ente Rector, la Dirección Nacional de Contaduría Pública (DNCP), en el marco de la elaboración de la Cuenta General de la República.

VI. OTROS PRODUCTOS DEL PROYECTO.

- Base de Datos con información oportuna, confiable y cobertura adecuada.
- Monitoreo de la Ejecución del Presupuesto.
- Esquema de Contingencia para todos los GL que garantice intangibilidad y continuidad del Sistema.
- Transparencia en la gestión: sistema auditável que permite rendición de cuentas a vecinos.

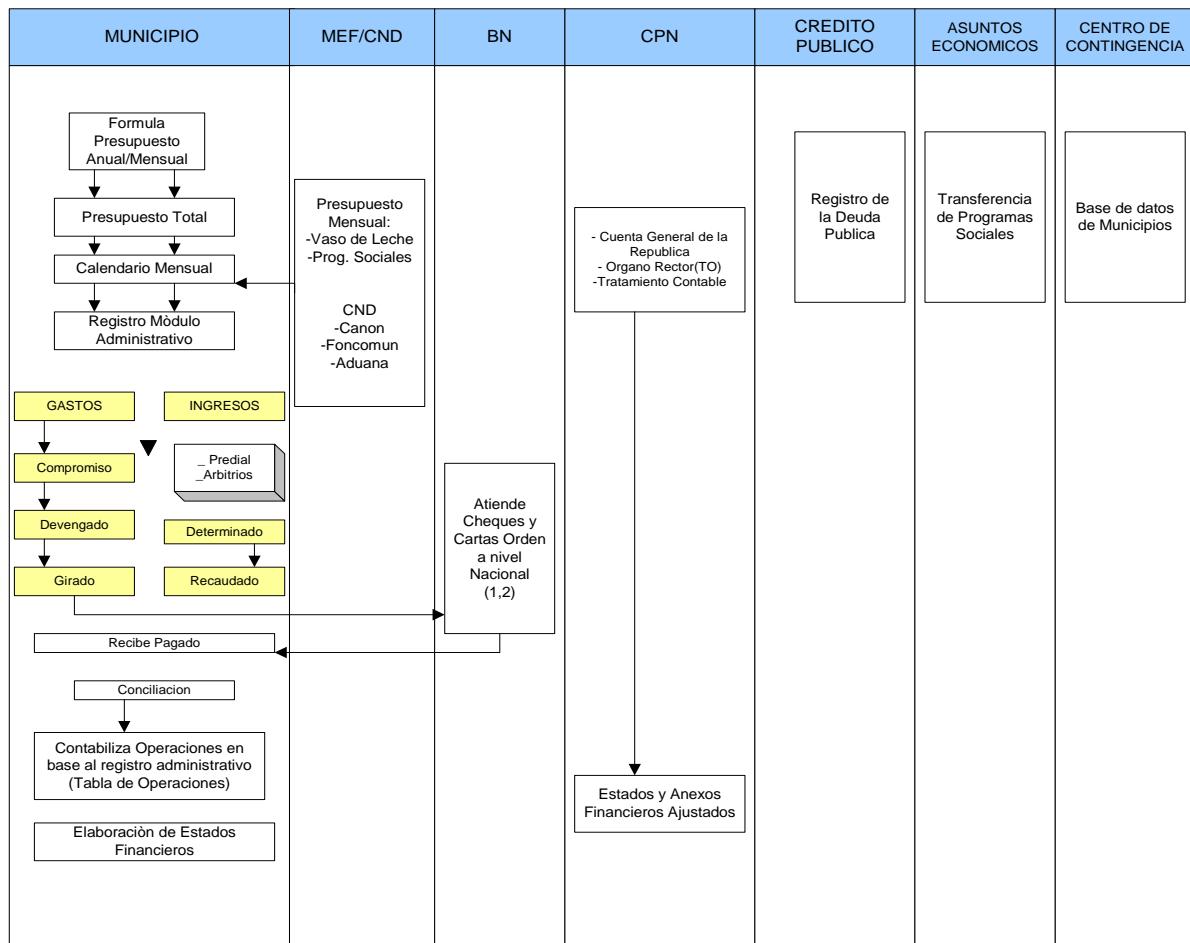
VII. VENTAJAS DE LA BASE DE DATOS DE GOBIERNOS LOCALES. Ver Diagrama N°2

La Base de Datos de información de los Gobiernos Locales:

- Proporciona a los Órganos Rectores información oportuna y consistente.
- Permite obtener reportes consistentes de Estados Presupuestales, Financieros y anexos para la elaboración de la Cuenta General de la República.
- Permite un seguimiento de la ejecución presupuestaria en sus diferentes fases.
- Proporciona una visión global y permanente de la disponibilidad de los recursos financieros de los Gobiernos Locales.
- Proporcionará a la ciudadanía información sobre los gastos de los Gobiernos Locales.

VIII. FLUJO DE INFORMACION.

Diagrama N° 1: Flujo de Procesos del SIAF-GL



1. Luego abono en cuenta a proveedores y servidores
2. Luego otros bancos

Diagrama N° 2: SIAF – Flujo de Información

