

SECRETARIA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE FINANZAS

**PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LA
GESTION FISCAL SF/HO – 1586 - BID**

**SISTEMA DE ADMINISTRACION
FINANCIERA INTEGRADA**

NUEVO - SIAFI

Tegucigalpa - Honduras

**SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA –
NUEVO - SIAFI**

I. ANTECEDENTES

Crédito Numero – 3414 – HO, Acuerdo de Crédito al Desarrollo, – Banco Mundial

El objetivo del proyecto es profundizar en las reformas del sector público iniciadas bajo el PSMP para: a) mejorar la transparencia y la contabilidad en la asignación y uso de los recursos públicos; b) desarrollar un plan presupuestario y capacidad de evaluación de la SEFIN y las Secretarías Participantes; y c) asistir al prestatario en la realización de la reestructuración institucional dentro de los sectores de telecomunicación, puertos y correo y el fortalecimiento de la capacidad técnica de las instituciones Regulativas.

Préstamo HO-0208, Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión Fiscal - BID

El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la gestión de las Finanzas Públicas en Honduras para que el Estado pueda cumplir con sus funciones de proporcionar servicios a la ciudadanía financiados de forma equitativa y eficiente, promoviendo un ambiente macroeconómico estable y conducente al desarrollo económico y social.

Los objetivos específicos son contribuir a: (i) mejorar la efectividad de la recaudación de ingresos y la eficiencia y eficacia del gasto; (ii) mejorar la capacidad de vincular la política fiscal y monetaria; y (iii) implementar mecanismos para la medición del impacto de la gestión sobre los indicadores de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP). Estos objetivos específicos se orientan a mejorar de forma integral la gestión de los recursos públicos, la información para la toma de decisiones con respecto a estos, y a facilitar la identificación de acciones que apoyen la implementación de la ERP.

Para lograr los objetivos establecidos en los convenios indicados la SEFIN contrató al Lic. Osvaldo Albano Landesa, Consultor Internacional para que efectuara un diagnóstico del Alcance Actual del Sistema de Administración Financiera Integrada que entre sus conclusiones indica lo siguiente: “ *En los últimos años Honduras ha tenido un avance sustancial en cuanto al desarrollo e implantación de sistemas de información de la gestión pública. Lamentablemente, estos avances no han partido de una estrategia informática del Gobierno, sino que se trata de sistemas aislados, diseñados para dar respuesta a iniciativas específicas de tipo institucional. Varios de estos sistemas han sido contruidos hace varios años y requieren de actualizaciones conceptuales y tecnológicas (SIP, SIT), otros han sido actualizados tecnológicamente, pero sin tener en cuenta los nuevos requerimientos de la administración pública en cuanto desconcentración, conectividad y necesidad de información agregada (SIAFI, SISPU)*”

Otra conclusión manifiesta que: “*Otros sistemas son de reciente desarrollo (SINACOIN, SIERP), pero en su diseño no se han contemplado los necesarios nexos de comunicación para recibir y aportar información a otros sistemas relacionado de la gestión pública. A la información que procesan estos sistemas, deben agregarse los requerimientos de otros procesadores de información de la gestión pública, que trabajan con hojas de cálculo y otras herramientas estándar de procesamiento por lo cual las oficinas públicas generadoras de información de las operaciones básicas del sector público, se ven abrumadas por múltiples solicitudes de información, bajo diversas metodologías de presentación y tiempo de captura. Esto provoca que los ejecutivos públicos y los analistas*

se enfrenten a una información de la gestión atomizada y contradictoria, lo que genera confusión en la toma de decisiones, resta credibilidad y crea desconfianza en el uso de los recursos públicos por parte del Gobierno”

Lo expuesto nos demuestra que a pesar del desarrollo tecnológico efectuado en el país no se ha logrado un cambio procedimental o una reingeniería de procesos, todo lo contrario, en lugar de una simplificación de procedimientos se han incrementado los pasos de registro en los sistemas como adicionales al mismo, de tal forma que para una compra menor desde que se elabora el oficio de solicitud hasta que se recibe el bien o el servicio y se paga, deben recorrerse aproximadamente 50 pasos entre validaciones, firmas y registros. (ejemplo compra de galletitas SEFIN)

La estructura presupuestaria definida en el SIAFI no es utilizada plenamente, así podemos observar que las actividades representan en la mayoría de los casos a ubicaciones geográficas y el campo destinado para esta información se encuentra en blanco, de la misma manera algunos objetivos y metas están en blanco y en otros casos las metas no representan unidades de medida que sirvan para la evaluación de la ejecución.

El módulo de ejecución del gasto del sistema contaba con la identificación de unidades ejecutoras pero no el de formulación del presupuesto, se elaboraron los ajustes necesarios para poder utilizar la identificación de unidades ejecutoras en la formulación del presupuesto 2005.

Por otro lado, los importes brutos de la recaudación de los recursos de la Tesorería General de la República no se conocen, ya que el extracto bancario diario que envía el Banco Central de Honduras solamente informa los importes netos, las funciones de la Tesorería se limitan a la emisión de cheques sin ninguna programación financiera convirtiéndola en una simple caja pagadora.

Las instituciones solicitan anticipos llamados transferencias que después deben ser legalizados presupuestariamente, dicha legalización demora meses e inclusive años.

Las operaciones de crédito público no se registran oportunamente y la información de la cuenta financiera que debe presentarse al FMI tiene diferencias con las cifras del Banco Central de Honduras.

Los reportes de pagos no son coherentes entre si, debido a que no se guarda la información histórica de los estados de los cheques y las transferencias, como por ejemplo si un cheque generado en enero es anulado en mayo modifica la información de pagos de enero, lo cual distorsiona continuamente la información de pagos. Para modificar esta situación la Gerencia de Informática dependiente de la Unidad de Modernización de la SEFIN presentó un documento donde muestra la necesidad de contar con 18 funcionarios y 7 meses de trabajo, ya que los arreglos solicitados requieren de cambios en casi todos los módulos del SIAFI. Como no es posible contar con esa cantidad de funcionarios y mucho menos pensar en 7 meses de trabajo se ha sugerido una solución alternativa con la creación de una tabla estadística que guardará por día los datos de cheques y transferencias generadas, impresas, entregadas, conciliadas y anuladas y a partir de dicha tabla se programarán reportes de pagos demostrando coherencia de datos, esta solución es transitoria y solo para fines de información estadística.

La estrategia de impulsar el desarrollo tecnológico en el país fue imprescindible, por la necesidad de disponer de información para la toma de decisiones de los responsables administrativos del gobierno. El apoyo político, implicaba la necesidad de responder rápidamente a los requerimientos que planteaban las autoridades y obligó a priorizar el desarrollo de los sistemas básicos, presupuesto, tesorería y contabilidad.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es imprescindible culminar la reforma en todos los niveles del Estado para que no sufra reversión o deterioro. Culminar la reforma significa transformar el sistema de información desarrollado en una primera etapa en el **NUEVO SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA**, que incluya un cambio en la gestión o, lo que actualmente se denomina, una reingeniería de procesos, una nueva definición de roles y responsabilidades de cada una de las instituciones que componen el sector público hondureño y de los funcionarios que trabajan en ellos, para que se pueda medir el rendimiento de una gestión en función del cumplimiento de metas y objetivos y no solamente ejerciendo el control de legalidad.

Por otro lado, el NUEVO SIAFI no requiere sólo de normas, metodologías y desarrollos informáticos sofisticados, implica un **cambio cultural** en la gestión diaria de los funcionarios públicos; quienes necesitan de un proceso de capacitación continuo. La capacitación no debe concentrarse exclusivamente en la transmisión de conocimientos sobre metodología o procedimientos; si no también en la transmisión de pautas de comportamiento y de la visión que debe tener el funcionario público de estar al servicio de la sociedad administrando recursos que le han sido confiados.

Con estos antecedentes, un cambio de esta magnitud es posible únicamente si se cuenta con una firme, explícita y permanente decisión política del más alto nivel; porque, el proceso de cambio garantiza transparencia y posibilita publicar los actos de gobierno, por tanto, la ciudadanía puede ejercer control sobre los recursos que aporta y, además porque la concepción metodológica indicada representa atacar bolsones feudales de poder en la burocracia pública.

II. OBJETIVOS DEL NUEVO SISTEMA

Para determinar los objetivos del nuevo sistema se deben tomar en cuenta lo establecido en los Arts. 3º y 4º del Proyecto de Ley de Administración Financiera que se encuentra en proceso de aprobación en el Congreso, que se exponen a continuación:

Artículo 3. **Objetivos de la Ley.** Son objetivos de la presente Ley:

- a) Garantizar el cumplimiento del Principio de Legalidad, así como los criterios de eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación financiera y económica de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, administración, evaluación y control de los recursos financieros del Estado, sin perjuicio de las acciones que correspondan a sus Entes Fiscalizadores;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público, que sea útil para la conducción de los Organos u Instituciones correspondientes y para evaluar la gestión de los funcionarios responsables;

- d) Establecer como responsabilidad propia del Poder Ejecutivo, por medio de los Organos competentes, según lo previsto en esta Ley, el mantenimiento y operación de:
1. Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información de todos los actos con incidencia patrimonial, financiera o económica, acorde con la naturaleza jurídica y características operativas;
 2. Un eficiente y eficaz control interno, previo, simultáneo o posterior, según el caso, de las operaciones de los distintos subsistemas que conforman la Administración Financiera del Sector Público;
 3. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción eficiente y eficaz de las actividades de los distintos Organos u Instituciones que intervienen en la administración financiera y la evaluación de los resultados de los correspondientes programas, proyectos o actividades; y,
 4. Normas operativas que deberán cumplir obligatoriamente los Organos u Instituciones del Sector Público en cuanto ejecuten actividades propias de la administración financiera.

Artículo 4. Conformación del Sistema de Administración Financiera del Sector Público. La Administración Financiera del Sector Público comprende los subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad así como los mecanismos y elementos del sistema de control interno incorporados en los mismos. El sistema de administración financiera del Sector Público funcionará en forma articulada con los sistemas y/o subsistemas de Inversión Pública, Contratación Administrativa y Administración de Recursos Humanos, así como con todo otro sistema horizontal de administración que incida en la gestión financiera de las instituciones públicas, todo ello con el fin de lograr la integración sistémica de la gestión de las finanzas públicas.

III. CARACTERISTICAS DEL NUEVO SIAFI

Las características del Nuevo Sistema de Administración Financiera Integrada, para que cumpla con los objetivos descritos, son las siguientes:

- ♦ Centralización normativa y descentralización operativa.
- ♦ Unico registro de transacciones.
- ♦ Procedimientos que delimiten funciones y asignen niveles de responsabilidad.
- ♦ Producción de información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión, en forma simultánea.
- ♦ Integración

Los conceptos de **centralización normativa y descentralización operativa** no son contrapuestos, sino más bien complementarios. En un sistema adecuadamente estructurado es necesario lograr equilibrio entre las funciones que deben estar centralizadas y las que deben estar descentralizadas.

La centralización normativa implica la definición de políticas generales, elaboración y aplicación de normas, metodología y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema, sin perjuicio de las adaptaciones que deban realizarse, de acuerdo a las características, particularidades y especificidades de los distintos instituciones públicos.

La descentralización operativa implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas. La descentralización de los sistemas de administración financiera y de recursos reales puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de su descentralización estará vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país y a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los diversos instituciones públicos como a las características específicas de cada uno de los sistemas. Así es diferente el grado de descentralización en un ministerio que en un organismo descentralizado, una universidad, una empresa pública o un municipio. En este último caso, el nivel de descentralización es superior porque se trata de niveles con mayor autonomía de gobierno.

La descentralización operativa cumplirá dos requisitos básicos:

- ♦ La que se determine para un sistema estará relacionada con la que se establezca para los otros.
- ♦ Estará debidamente reglamentada, de manera tal, que queden perfectamente establecidas las facultades, normas y procedimientos que competen a las instituciones centrales y a los diversos instituciones periféricos.

Con esta concepción de diseño el Nuevo SIAFI constituye un **sistema de gestión relacionada con el registro**, orientado a reemplazar el flujo de papeles por el flujo de información computarizada, permitiendo que cada usuario, en la unidad en la cual presta servicios, alimente directamente el sistema a través de terminales comunicadas, para lo cuál deberán contar con una clave de acceso que tendrá un nivel de responsabilidad y, solamente le permitirá desarrollar la labor asignada en los procedimientos relativos a: transacciones de compras, recursos humanos, administración de bienes, presupuestarias, económicas, financieras y contables, **registrando una sola vez** la información en tiempo real.

Con dicha información el sistema genera una serie de archivos en forma automática, de manera que, cada sistema es totalmente autónomo en la realización de su labor específica, pero la gestión y registro de sus operaciones produce **resultados simultáneos**, porque se efectúan siguiendo una secuencia lógica y/o por la utilización de tablas de conversión.

Utiliza la operatoria de la **Cuenta Unica del Tesoro**, para optimizar la administración de los recursos y de este modo, los proveedores o beneficiarios que contratan con el Estado reciben sus pagos directamente en su cuenta de cualquier Banco Comercial, significando esto un verdadero proceso de reingeniería en la Administración Pública.

Pone en práctica los Principios de Contabilidad Gubernamental Integrada, facilitando la generación de información financiera y no financiera cumpliendo las cualidades de integridad, claridad, aplicabilidad, materialidad, confiabilidad, manifestación fidedigna, comparatividad, y oportunidad.

Utiliza la **firma electrónica para la autorización de transacciones**.

Estandariza el hardware en las instituciones del sector público para una adecuada conexión a servidores principales mediante cableado de fibra óptica o cualquier otro medio de comunicación.

Y finalmente la característica más importante del Sistema Integrado de Administración es la **integración** entre los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes; la informática con los procedimientos; los centros de registro con cada una de las Gerencia Financieras de las Instituciones del Gobierno Central, Gobiernos Locales y Empresas Públicas de no Financieras, estos con la Secretaría de Finanzas, impactando en todos los sectores y funciones de la organización.

Ello se logra aún cuando existan distintos lenguajes y diferentes puntos de vista o insuficiente interacción, debido a que la integración no es forzada, ya que se respetan las características propias de cada ente y se acompaña con un importante esfuerzo de difusión y capacitación para la comprensión del sistema.

Está plenamente demostrada en la realidad, la estrecha relación existente entre los sistemas que integran la administración pública. El desarrollo y funcionamiento de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados. Constituyen una cadena, cuyo nivel de desarrollo, está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado. Por lo tanto, las características de la reforma de un sistema condicionan los restantes.

Esta afirmación no siempre corresponde a las condiciones y modalidades con que se han llevado a cabo las reformas de los sistemas que integran la administración pública. En general, se han ejecutado en forma aislada, priorizando objetivos particulares de cada sistema, sin considerarlos como parte de un conjunto mayor.

Los avances producidos en los sistemas de presupuesto, contabilidad, crédito público y tesorería, si bien han sido positivos, no han contribuido, en la mayoría de los casos, a reformar de manera integral y coherente la administración financiera.

La falta de desarrollo de los otros sistemas como ser: personal o recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes relacionados a la gestión de las operaciones en las instituciones, originó que los avances técnicos alcanzados en los primeros tuvieran en poco tiempo, un proceso de estancamiento y, posteriormente, de retroceso.

La falta de integración de estos sistemas llevó a su vez, a la creación de sistemas propios y específicos en función de sus necesidades. Estos sistemas al diseñarse e instrumentarse para responder exclusivamente a los objetivos de cada uno, no posibilitaron la integración de esfuerzos a efectos de evitar duplicaciones e incoherencias en la producción de información.

La experiencia en la reforma individual de cada sistema demuestra que para lograr una efectiva reforma de la administración financiera, es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de normas propias de cada sistema que consideren las necesarias interrelaciones con los restantes. Está comprobado que cuando las partes de un sistema están debidamente integradas con las de los otros sistemas (sean estos inferiores o superiores), el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hacia la suma de las partes.

Por lo tanto, la interrelación de las metodologías, normas y procedimientos es un requisito necesario e imprescindible para el desarrollo de sistemas integrados de administración.