

PERFIL DE PROYECTO (PP)
PERÚ

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público en Perú – SIAF II		
Número del Proyecto:	PE-L1087		
Equipo de Proyecto:	Xavier Comas (ICF/ICS), Jefe de División; Carlos Pimenta (ICF/ICS), Jefe de Equipo; Gonzalo Afcha (ICF/ICS); Marcio Cracel (ICF/FMM); Silvio Solarte (Consultor); Javier Urra (ICS/CPE); Axel Radics (FMM/CPE); German Zappani (PDP/CPE); Victor Escala (PDP/CPE); Paola Arrunategui (CAN/CPE) y Valeria Wedolowski (ICF/ICS).		
Prestatario:	República del Perú		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)		
Plan de Financiamiento	BID (CO):	US\$ 20 millones	
	Contrapartida Local:	US\$ 1 millón	
	Total:	US\$ 21 millones	
Ejecución y desembolso:			5 años
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	N/A	
	Clasificación: Categoría “C”		
Fechas Tentativas:	Misión Análisis: Agosto; Aprobación POD: Septiembre 2010		

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 El actual Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público de Perú (SIAF-SP) es una herramienta informática estándar de registro y control del gasto público que tiene la finalidad de administrar en todas las entidades públicas del Gobierno General (Gobierno Nacional, Regional y Gobiernos Locales) los tres procesos básicos de la gestión financiera pública: (i) Programación del uso de los recursos públicos; (ii) Ejecución de la programación mediante la gestión de ingresos, gastos y financiamiento; y (iii) Rendición de cuentas y contabilidad.
- 2.2 Con el apoyo del Banco, en 1997 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) empezó a consolidar el SIAF-SP, que culminó en una versión unificada para el Gobierno Nacional en 1999, abarcando los procesos de presupuesto, tesorería y contabilidad. En enero de 2001, todas las Unidades Ejecutoras (UEs) del Gobierno Nacional habían ingresado al uso del SIAF-SP y en diciembre de 2002 también ingresaron los recién creados 26 Gobiernos Regionales. Actualmente el SIAF-SP está implantado y en operación en alrededor de 2.400 UEs del Sector Público, lo que incluye todas las UEs del Gobierno Nacional y de los 26 Gobiernos Regionales, y los 1.834 Gobiernos Locales.
- 2.3 El SIAF-SP es una de las principales herramientas que contribuyó a los importantes avances logrados en la administración financiera pública del Perú, sin embargo, todavía presenta algunas debilidades que limitan el manejo de los recursos financieros y la eficiencia de la gestión del gasto. Para mitigar estas

debilidades, y basado en una evaluación independiente internacional del Sistema, el MEF tomó la decisión en el 2008 de implantar un nuevo SIAF II, en lugar de seguir invirtiendo recursos significativos para reparar el actual sistema; que presenta problemas de integración y de arquitectura tecnológica, altos costos de mantenimiento y carece de algunas funcionalidades para la gestión del gasto.

- 2.4 **Avances.** Las principales fortalezas de la administración financiera pública en Perú y del SIAF-SP actual son: (i) amplia cobertura institucional (incluye todos los entes y niveles de gobierno a nivel de UEs); (ii) presupuesto razonablemente consolidado en el Sistema (formulación y programación financiera); (iii) presupuesto por resultados (PpR) avanzando progresivamente con una metodología que se viene consolidando; (iv) porción significativa de pagos realizados electrónicamente vía sistema bancario (38% de los pagos); (v) Cuenta Única del Tesoro (CUT) alcanza aproximadamente el 80% del Sector Público; y (vi) Sistema de Administración de Deuda Pública muy completo y en operación.
- 2.5 **Desafíos.** Las principales debilidades del SIAF-SP son: (i) mayormente orientado al registro y control financiero y no a la gestión y el apoyo a la toma de decisiones; (ii) tecnología desactualizada tipo cliente-servidor; (iii) si bien hay una amplia cobertura a nivel de UEs, la cobertura del sistema es incompleta pues prácticamente no alcanza las 50.000 Unidades Operativas, que son dependientes jerárquicamente de las UEs; (iv) otros sistemas de gestión no están integrados con el SIAF (Compras y Contrataciones, Inversión, Personal y Bienes); (v) la contabilidad no es totalmente automatizada y requiere participación de un contador para elaborar gran parte de los asientos; (vi) el manejo de caja y de la CUT son incompletos (cuentas bancarias no totalmente en el Sistema como cuentas virtuales, falta conciliación bancaria automática diaria, todavía hay traspaso global de encargos a las UEs, la etapa de pre-compromiso no está totalmente implementada, y hay poca capacidad de generar simulaciones financieras); (vii) los clasificadores todavía no están totalmente alineados para garantizar que toda información capturada y procesada esté interrelacionada automáticamente (presupuestales, económicos, institucional, plan contable, fuentes, y catálogo de bienes y servicios); (viii) el planeamiento estratégico y el presupuesto plurianual son incompletos, no alineados ni integrados al sistema; y (ix) la medición de productos e impactos es insuficiente y no retroalimenta los procesos decisorios de asignación del gasto y de diseño de programas.
- 2.6 En el año 2009, con los recursos de la Facilidad Sectorial para la Mejora de la Calidad de la Gestión y del Gasto Público (Préstamo 1696/OC-PE) fue contratada una firma consultora para el desarrollo del nuevo modelo conceptual del SIAF II, la cual presentó su informe final en enero de 2010, incluyendo una visión de negocio desde abajo hacia arriba para desarrollar un SIAF a medida en plataforma web y basado en la metodología BPM (*Business Process Management*), lo que fue revisado por el equipo de proyecto del Banco y aprobado por el MEF.
- 2.7 En la definición del modelo conceptual fueron detallados los procesos para todas las funcionalidades del SIAF II (niveles 1 y 2 de la metodología BPM). Actualmente, el MEF viene preparando, con el apoyo del equipo de proyecto, los

Términos de Referencia para la selección y contratación de una firma para el desarrollo funcional detallado e informático de la Programación Presupuestaria y la administración de clasificadores (para SIAF II) con recursos del 1696/OC-PE.

- 2.8 Adicionalmente, también con los recursos de la Facilidad 1696/OC-PE, se contrató la preparación del estudio de pre-inversión y factibilidad económica para el SIAF II, que viene avanzando satisfactoriamente y es un requisito para la negociación del préstamo con el Banco antes de su consideración en el Directorio.

III. ASPECTO DEL DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Para el diseño del Proyecto se tomó en consideración las recomendaciones y lecciones aprendidas de: (i) Informes de la preparación y ejecución de la serie programática de Mejora de la Calidad y de la Gestión del Gasto Público en el Perú entre el 2005-2008 (Préstamos 1699, 1805 y 932/OC-PE); (ii) *PEFA - Public Expenditure & Financial Accountability* (Informe de la Gestión de las Finanzas Públicas, abril 2009); (iii) Diversos Informes del Fondo Monetario Internacional - FMI, 2007); (iv) estudio de evaluación internacional del SIAF-SP (Consortio IGT SA- SIDEPRO, 2007); (v) Informe Final para la Elaboración del Modelo Conceptual del SIAF de Perú (*The Louis Berger Group*, Enero 2010), entre otros.
- 3.2 El **objetivo general** del Proyecto es apoyar la modernización de la gestión financiera en el Sector Público para fortalecer los procesos decisorios y la capacidad institucional del sector, mediante el desarrollo e implantación de instrumentos y sistemas para la programación, ejecución y rendición de cuentas de los ingresos, del gasto y del financiamiento público; integrados y alineados a una medición de productos y resultados.
- 3.3 **Componente I. Modernización de los procesos y sistemas de gestión financiera pública.** Objetivo: Diseñar, desarrollar, implantar y poner en operación el nuevo SIAF II. Productos: (i) diseño, desarrollo e implantación de un nuevo modelo de programación presupuestaria integrando el planeamiento estratégico, la programación macroeconómica multianual, la formulación de presupuestos plurianuales de ingresos y gastos corrientes y de capital y financiamiento, orientados a resultados (complementando las actividades mencionadas en el párrafo 2.7); (ii) diseño, desarrollo e implantación de un nuevo modelo de ejecución financiera, integrando la Cuenta Única del Tesoro, la programación y ejecución financiera de ingresos y gastos, la conciliación bancaria, la gestión del financiamiento y de la inversión financiera, la gestión de riesgos financieros y otros procesos auxiliares; (iii) diseño, desarrollo e implantación de un nuevo modelo de rendición de cuentas, orientado a consolidar la información financiera, elaborar la Cuenta General, producir estadísticas para las Finanzas Públicas y las Cuentas Nacionales e informar sobre los resultados de la gestión; y (iv) implantación de un nuevo sistema informatizado de gestión presupuestaria, financiera y contable (SIAF II), incluyendo equipos, conexiones, migración de datos, interfaces con los demás sistemas auxiliares de la administración pública (tales como compras y contrataciones, gestión de planillas y recursos humanos, administración de bienes nacionales, ingresos tributarios,

inversiones públicas, registros públicos y programación macroeconómica), la ampliación de la cobertura hacia Unidades Operativas relevantes y capacitaciones para el uso del nuevo sistema.

- 3.4 **Componente II. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la Gestión Financiera Pública.** Objetivo: Apoyar al MEF en el fortalecimiento institucional requerido con el nuevo SIAF II. Productos: (i) modernizar la estructura y operación de la Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP) para implantar las nuevas funcionalidades incluidas en el SIAF II; (ii) adecuar la estructura y fortalecer las capacidades de la Oficina General de Informática y Estadística (OFINE) para administración, soporte, mantenimiento y actualización del SIAF II; (iii) modernizar la gestión operativa de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP); (iv) fortalecer la capacidad de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP) para apoyar a los ejecutores del presupuesto; (v) apoyar la revisión gradual de la estructura organizacional y de recursos humanos del MEF; (vi) implantar un programa continuado de capacitación del personal de los pliegos en todos los temas relativos a la gestión presupuestaria, financiera y contable; (vii) apoyar la adecuación gradual de los instrumentos legales y normativos relativos a la gestión presupuestaria, financiera y contable; y (viii) apoyar el diseño de un sistema estandarizado de gestión de planillas de nómina y recursos humanos para el Gobierno Central.
- 3.5 **Componente III. Ampliación de la cobertura del Presupuesto por Resultados (PpR).** Objetivo: Mejorar la asignación de recursos basada en desempeño y resultados de forma integrada al nuevo SIAF II. Productos: (i) apoyo a la institucionalización de instrumentos de gestión presupuestal por resultados, compatible con las funcionalidades del nuevo SIAF II, que permita la medición de productos e impactos incidiendo en el proceso decisorio de asignación del gasto y en el diseño de programas; (ii) implantación de un programa ampliado de capacitación en PpR para apoyar a los ejecutores del gasto en el uso de los nuevos instrumentos de gestión presupuestal y del nuevo SIAF II; y (iii) realización de evaluaciones de programas seleccionados.
- 3.6 **Ejecución.** El Proyecto está siendo coordinado por el Vice-ministerio de Hacienda, que integra las Direcciones de Presupuesto, Tesoro, Contabilidad y de Deuda Pública. La Oficina de Informática y Estadística del MEF lidera los aspectos tecnológicos del Proyecto. La Unidad Ejecutora administrativa será la UCPS (Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales del MEF).
- 3.7 **Resultados.** Algunos resultados estimados inicialmente son: (i) 100% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central y Gobiernos Regionales y Locales se comunican en tiempo real con el nuevo SIAF II; (ii) conclusión de la implantación de la CUT con 100% de la cuentas bancarias transformadas en cuentas escriturales virtuales en el SIAF II (actualmente 16.000 cuentas); (iii) todos los asientos contables que no sean de ajuste, se generan automáticamente desde el sistema y reducen los tiempos de preparación de los estados financieros anuales; (iv) ampliación de la cobertura del PpR (de 13% al 50% del gasto público del Gobierno Central); y (v) 100% de los funcionarios de la gestión financiera en el Sector Público capacitados al final del proyecto.

- 3.8 **Impactos:** Los principales impactos estimados son: (i) disminución de la diferencia del gasto agregado ejecutado comparado con el presupuesto original aprobado (PEFA ID-1 de B para por lo menos B+); (ii) mejora la información sobre recursos recibidos por unidades de prestación de servicios (PEFA ID-23 de D para por lo menos C); (iii) mejora la calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso (PEFA ID-24 de C+ para por lo menos B+); (iv) mejor gestión del saldo y seguimiento de los atrasos de pagos (PEFA ID-4 de C+ para por lo menos B+); (v) 100% de los pagos a empleados, pensionistas, proveedores y contratistas se efectúan de manera electrónica con abono directo en sus cuentas bancarias (hoy 38% de los pagos son electrónicos); (vi) reducción de los costos financieros en la rentabilidad neta de los excedentes del manejo de caja y de liquidez del tesoro con la CUT; y (vii) reducción de los costos de transacción con la simplificación de la gestión administrativa a nivel de unidades operativas y ejecutoras (indicador de reducción de los costos relacionados con los encargos que se transfieren a las UEs, actualmente en desarrollo).

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 La operación apoyará el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional (consultoría, capacitación y equipamiento) y no se prevé riesgos socios ambientales. De acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*”, se propone que la operación sea clasificada como categoría “C”.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 La clasificación inicial de riesgos para el Proyecto es de moderada media, debido principalmente a las elecciones y el cambio de gobierno en el Perú en el 2011. Respecto de adquisiciones y finanzas, las mismas estarán a cargo de la UCPS, la cual es una unidad ad-hoc con amplia experiencia bajo las políticas del Banco, que cuenta con personal profesional experimentado en la materia, lo que permite establecer inicialmente un nivel de riesgo bajo en el área. Finalmente, el Proyecto está alineado con las prioridades de la serie programática de préstamos de política del Banco Mundial (*Fiscal Management and Competitiveness Development Policy Loan*) que reconoce la importancia del nuevo SIAF II en todo el proceso de reforma y apoya, entre otros temas, la implantación de la CUT.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 Fueron realizadas dos misiones en el marco de la Facilidad 1696/OC-PE (febrero y abril de 2010) y se estiman otras dos misiones adicionales (junio y agosto de 2010). Se espera distribuir el POD a un QRR más tardar el 30 de agosto de 2010. El total de recursos transaccionales necesarios para la preparación del Programa es de US\$65.500, de los cuales US\$45.500 estarían destinados a financiar misiones y US\$20.000 a gastos de consultorías. El total de personal requerido es de 1.26 FTEs (detalles en el Anexo V).

Anexo II

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

OJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Carlos Pimenta (carloscp@iadb.org)
	Project Title	Modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público en Perú – SIAF II
	Project Number	PE-L1087
	Safeguard Specialist(s)	
	Assessment Date	
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	OP-102
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
Additional Comments:			

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2010-04-30

SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE- MODERNIZATION & ADMINIST OF JUSTICE
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	PERU
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Carlos Pimenta (carloscp@iadb.org)
	Project Title	Modernización del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público en Perú – SIAF II
	Project Number	PE-L1087
	Safeguard Specialist(s)	
	Assessment Date	2010-04-30
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP or PCD (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2010-04-30

ANEXO III

ESTRATEGIA SOCIAL Y AMBIENTAL

- 1.1 El principal objetivo del programa es apoyar la modernización de la gestión financiera en el Sector Público para fortalecer los procesos decisorios y la capacidad institucional del sector, mediante el desarrollo e implantación de instrumentos y sistemas para la programación, ejecución y rendición de cuentas de los ingresos, del gasto y del financiamiento público; integrados y alineados a una medición de productos y resultados.
- 1.2 Como consecuencia de las actividades del programa, se espera contar con: (i) 100% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central y Gobiernos Regionales y Locales se comunican en tiempo real con el nuevo SIAF II; (ii) conclusión de la implantación de la CUT con 100% de la cuentas bancarias transformadas en cuentas escriturales virtuales en el sistema informatizado SIAF II (estimadas actualmente en 16.000 cuentas); (iii) todos los asientos contables que no sean de ajuste, se generan automáticamente desde el sistema y reducen los tiempos de preparación de los estados financieros anuales; (iv) ampliación de la cobertura del PpR de los 13% actuales para al menos el 50% del gasto público del Gobierno Central; y (v) 100% de los funcionarios de la gestión financiera en el Sector Público capacitados al final del proyecto.
- 1.3 En este marco, se puede afirmar que las actividades propuestas en la operación no tendrán efectos ambientales o sociales adversos.
- 1.4 Asimismo, el programa generará un impacto económico directo muy positivo ya que el 100% de los pagos a empleados, pensionistas, proveedores y contratistas del Sector Público se efectuarán de manera electrónica con abono directo en sus cuentas bancarias (actualmente el 38% del total de pagos se efectúa de manera electrónica); y habrá una reducción de los costos financieros en la rentabilidad neta de los excedentes del manejo de caja y de liquidez del tesoro público con la implantación de la Cuenta Única del Tesoro.
- 1.5 La operación apoyará el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional (servicios de consultoría, capacitación y equipamiento). En base a lo expuesto, y dado que no existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en este proyecto y de acuerdo con los resultados del “*Safeguards Policy Filter Report*” se propone que la operación sea clasificada como categoría “C”.

ANEXO IV

Índice de Trabajo Propuesto y Completado

	Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
1	POD	Equipo de Proyecto y la contraparte	Agosto 2010	
2	Estudio económico de viabilidad del Programa (análisis costo-efectividad y tasa de rendimiento)	Informe final de la viabilidad para el SNIP en el Perú	Agosto 2010	
3	Planilla de dimensionamiento y establecimiento de los costos detallados por componente y actividad y en el diseño del mecanismo de ejecución	Equipo de Proyecto y la contraparte	Junio 2010	
4	Matriz de Resultados con indicadores para líneas de base y <i>ouputs</i> y <i>outcomes</i> esperados	Equipo de Proyecto y la contraparte	Junio 2010	
5	PP	Equipo de Proyecto y la contraparte	Mayo 2010	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156072
6	Estudio económico de viabilidad del Programa (análisis costo-efectividad y tasa de rendimiento)	Perfil para el SNIP en el Perú	Mayo 2010	
7	Análisis detallado del Modelo Conceptual del SIAF II y definición de la estrategia general del Proyecto	Informes del consultor Silvio Solarte	Febrero-Junio 2010	
8	Informes Finales para la Elaboración del Modelo Conceptual del SIAF de Perú (The Louis Berger Group)	Trabajo de levantamiento de procesos niveles 1 y 2 de la metodología BPM y propuesta de modelo conceptual para el SIAF II (IV Informe, 237 páginas; y V Informe, 232 páginas)	Febrero 2010	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156108 http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156107

	Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
9	Encuesta SIAF Perú	Análisis detallado de las funcionalidades del SIAF-SP actual	Noviembre 2009	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156095
10	Third programmatic fiscal management and competitiveness Development policy loan (World Bank)	Documento del Préstamo de Políticas de US\$150 millones del Banco Mundial, aprobado en noviembre del 2009, 89 páginas	Noviembre 2009	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35163587
11	PEFA - <i>Public Expenditure & Financial Accountability</i> (Informe de la Gestión de las Finanzas Públicas)	Análisis detallado de la gestión financiera en el país, incluyendo indicadores, 140 páginas	Abril 2009	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35163567
12	La reforma del marco legal y la gestión financiera pública (Fondo Monetario Internacional)	Análisis de los aspectos legales de la gestión financiera en el Perú, 28 páginas	Marzo 2008	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156111
13	Estudio de Evaluación del SIAF (Consortio IGT-SIDEPRO)	Análisis de Alternativas para el Desarrollo del SIAF, 186 páginas	Agosto 2007	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35163953
14	Estudio de Evaluación del SIAF (Consortio IGT-SIDEPRO)	Plan de Migración para el SIAF, 149 páginas	Agosto 2007	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156086
15	Estudio de Evaluación del SIAF (Consortio IGT-SIDEPRO)	Informe Final, 45 páginas	Agosto 2007	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156085
16	Organizational Review of the Ministry of Finance and Economy (International Monetary Fund)	Aspectos organizativos del MEF, 87 páginas	Junio 2007	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35156110