



LUPITA PERÚ

-

REPORTE 3: IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS EN LAS MUNICIPALIDADES



IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS EN LAS MUNICIPALIDADES

La mejora de la gestión municipal se da entre la sinergia entre los recursos humanos, el soporte logístico/tecnológico y el marco administrativo que tiene la municipalidad. Es decir, el hecho de que los trabajadores sean efectivos es tan importante como la infraestructura tecnológica. En estos últimos años, las TIC's han estado presente dentro de la agilización de diferentes procesos y planes, pero como veremos, el alcance ha sido más bien limitado. De acuerdo a la RENAMU, dentro del ámbito municipal, se pueden catalogar a los softwares en dos grupos:

1. Sistemas informáticos de uso del Estado.

Los sistemas informáticos pertenecientes al gobierno central son softwares de uso necesario y obligatorio, en algunos casos, para un buen cumplimiento de la gestión de los procesos municipales, dentro de las cuales encontramos:

- **Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano (RUEEP)**

Creado mediante el DS N° 026-2013-PCM, enmarcado en el proceso de Modernización de la Gestión Pública. Es el registro oficial que ordena, centraliza, sistematiza, actualiza y consulta la información de las diferentes entidades de la Administración Pública. Evita la duplicidad de funciones e implementa un código único para cada entidad (CUE). Se accede por medio de una página web.

- **Sistema Único de Trámites (SUT)**

Creado en el 2015 mediante el Decreto Legislativo 1203. Es una plataforma digital a la cual se accede mediante un enlace web. Se usa para la elaboración, simplificación y estandarización del TUPA. Además, añade el módulo de costo para determinar los costos de los procedimientos administrativos. Para iniciar la elaboración de un TUPA, se necesita estar registrado en el RUEEP.

- **Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA)**

Herramienta informática creada por el MEF, al cual se puede acceder vía web (solo disponible para algunas funciones) o instalando el software. Sirve para el registro de procesos, seguimiento de la ejecución de los contratos, generación de las órdenes de compra y de servicios, registro y contabilización de los movimientos en el almacén, registro y control de los bienes patrimoniales. En los casos donde se desee instalar el software, es responsabilidad de la municipalidad el obtener y mantener el motor de base de datos a utilizar.

- **Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)**

Herramienta informática creada por el MEF, se accede mediante la instalación de un software y solo se necesita el acceso del usuario principal. De acuerdo a la Ley N° 28112, este software es de uso obligatorio. Se usa para el registro de ingresos y egresos de las diferentes entidades. También, brinda reportes y estados de gestión.

- **Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM)**

Herramienta informática creada por el MEF, que permite a las Municipalidades realizar la Determinación y Liquidación de los tributos que administran. Además, facilita los procedimientos de gestión y administración tributaria como generación de valores, proceso de fiscalización, fraccionamiento, procedimiento de ejecución coactiva y prescripción de deudas. Para su uso solo se necesita instalar el software, solicitando acceso a la DGPMACDF del MEF. El procedimiento de pedido solo necesitará la entrega del Plano Distrital, Plano Catastral, Planos de Trazado y Lotización de las habilitaciones urbanas formales e informales aprobadas, Planos de formalización de COFOPRI, Planos Arancelarios, Plan de Desarrollo Urbano, etc.

- **Saldos de Fondos Públicos (SAFOP)**

Creado en el 2010, debido a los requerimientos de la Ley N° 29465. Esta herramienta está disponible en formato web y no es obligatorio para todas las entidades. Ayuda a los lineamientos de registro y presentación de los Saldos de Fondos Públicos existentes al 31 de diciembre (o extemporáneos) de cada ejercicio fiscal en las instituciones del sistema financiero y no financiero, indicando la fuente de financiamiento y la entidad depositaria correspondiente.

- **Sistema de Saneamiento Contable (SISCO)**

Es un aplicativo web creado por el MEF en el año 2012, en el marco de la ley N° 29608. Sirve para la optimización del registro de los documentos que las entidades públicas deben entregar, que es la culminación del saneamiento.

- **Aplicativo informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP)**

Es un aplicativo web del MEF, creado mediante la DIRECTIVA N° 001-2014-EF/53.01. Registra la información del personal activo, pensionista y modalidades formativas a cargo de las diferentes entidades. Estos datos sirven para las fases de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario, número de plazas, políticas salariales, obligaciones sociales y previsionales, y gastos en personal; es decir, la información registrada es estrictamente de materia presupuestal.

Cada uno de estos softwares posee diferentes fines, pero su carácter estratégico es evidente. Mientras que los softwares de carácter más presupuestal y logístico como el SIAF y el SIGA son los de mayor implementación a nivel provincial con 100% y ~28% en promedio respectivamente, a nivel distrital la implementación de este último cae dramáticamente, llegando al ~10% en promedio. Este mismo panorama se aprecia a todo nivel, respecto del SRTM y SAFOP, que también son los que mayor grado de implementación poseen. Cabe advertir que dichos softwares son, igualmente, de temática presupuestal y logística.

Sobre lo anterior, es necesario mencionar que, frente a las características de cada uno de estos softwares, el SIGA es el programa que presenta una mayor dificultad para su obtención, a nivel logístico; y, sin embargo, posee un mayor grado de implementación respecto de otros sistemas. Esto nos advierte algún nivel de priorización en estas materias. Por ejemplo, el registro de personal y recursos humanos (AIRSHP) está escasamente difundido e implementado en la gran mayoría de municipios. Esta figura es aún peor si observamos la implementación del sistema único de trámites (SUT), donde hay grupos de municipalidades con implementación cero. Esto no es un tema menor, ya que políticas de Estado como transparencia y anticorrupción, de gobierno digital, o inclusive anteriores a ella sobre modernización del estado no serían solo complejas, sino altamente difíciles de implementar sin una base sistémica fuerte y con personal adecuado a ello.

Gráfico 1
Porcentaje de municipios provinciales y distritales que implementaron softwares de soporte (por grupo de municipio)

Nivel	Clúster	SIAF	RUEEP	SUT	SIGA	SRTM	SAFOP	SISCO	AIRSHP
Provincial	Tipo A	100.0	2.3	4.5	43.2	20.5	15.9	6.8	27
	Tipo B	100.0	2.4	0.0	17.1	14.6	22.0	0.0	0.0
	Tipo C	100.0	0.0	6.5	9.7	16.1	9.7	3.2	0.0
	Tipo D	100.0	0.0	0.0	21.3	27.7	8.5	4.3	6.4
	Tipo E	100.0	0.0	9.1	48.5	39.4	12.1	6.1	6.1
Distrital	Tipo A	100.0	1.5	1.3	3.9	2.6	21.1	5.7	2.6
	Tipo B	100.0	0.7	0.3	6.3	1.3	17.5	5.0	1.7
	Tipo C	100.0	1.5	4.5	18.1	13.6	24.2	8.3	6.3
	Tipo D	100.0	1.1	2.9	15.1	11.0	11.4	5.5	4.0
	Tipo E	100.0	1.3	2.2	9.1	6.6	20.4	4.4	3.5

Fuente: Elaboración propia

A nivel de tipo de municipio, no se advierte diferencias sustanciales, a nivel distrital y provincial, entre el el tipo E y A, siendo que estos dos tipos poseen características contrarias. Estas mismas diferencias de implementación y sesgos hacia sistemas específicos se evidencian también a nivel regional.

Gráfico 2
Porcentaje de GOLO's que implementaron softwares de soporte por región.

DEPARTAMENTO	SIAF	RUEEP	SUT	SIGA	SRTM	SAFOP	SISCO	AIRSHP
Amazonas	100.00	1.19	0.00	10.71	2.38	19.05	7.14	4.76
Áncash	100.00	0.60	3.61	12.65	4.82	23.49	6.63	4.22
Apurímac	100.00	0.00	1.19	10.71	8.33	10.71	0.00	2.38
Arequipa	100.00	1.83	1.83	6.42	8.26	19.27	6.42	3.67
Ayacucho	100.00	0.84	4.20	20.17	7.56	19.33	5.88	5.88
Cajamarca	100.00	0.79	0.79	9.45	3.94	16.54	7.09	3.15
Callao	100.00	0.00	0.00	14.29	0.00	0.00	0.00	0.00
Cusco	100.00	3.57	2.68	17.86	11.61	20.54	5.36	6.25
Huancavelica	100.00	1.00	2.00	11.00	4.00	16.00	5.00	3.00
Huánuco	100.00	2.38	3.57	5.95	13.10	21.43	10.71	4.76
Ica	100.00	0.00	4.65	6.98	25.58	23.26	4.65	0.00
Junín	100.00	0.00	1.61	11.29	16.13	27.42	6.45	4.84
La Libertad	100.00	0.00	1.20	13.25	3.61	16.87	3.61	4.82
Lambayeque	100.00	0.00	5.26	26.32	23.68	18.42	7.89	2.63
Lima	100.00	1.75	4.09	15.20	6.43	18.13	5.85	3.51
Loreto	100.00	3.77	0.00	7.55	5.66	22.64	3.77	5.66
Madre De Dios	100.00	0.00	0.00	9.09	9.09	18.18	0.00	0.00
Moquegua	100.00	0.00	0.00	0.00	5.00	10.00	0.00	0.00
Pasco	100.00	3.45	0.00	0.00	6.90	13.79	0.00	3.45
Piura	100.00	0.00	6.15	21.54	10.77	13.85	7.69	4.62
Puno	100.00	0.91	1.82	7.27	5.45	17.27	4.55	4.55
San Martín	100.00	3.90	2.60	18.18	15.58	22.08	7.79	6.49
Tacna	100.00	0.00	0.00	7.14	14.29	10.71	3.57	3.57
Tumbes	100.00	0.00	0.00	30.77	23.08	15.38	7.69	7.69
Ucayali	100.00	0.00	5.88	5.88	23.53	11.76	5.88	5.88

Fuente: Elaboración propia

La masiva implementación del SIAF demuestra el cumplimiento de la normativa vigente, lo cual es positivo, pero también el sesgo presupuestario que tiene la implementación de los sistemas administrativos, lo cual también se refleja en la percepción que existe sobre lo que es gestión y desempeño en las instituciones públicas. Es imprescindible que exista una implementación adecuada, así como una interoperabilidad entre todos los sistemas administrativos, más aún a nivel local debido a que no sólo simplifican el trabajo y procesos de las instituciones que lo utilizan, sino la provisión general de los servicios públicos. En este punto cabe preguntarse entonces ¿En qué proporción, el SIAF nos puede ayudar a entender una mejora en la gestión municipal? y si esta proporción es limitada ¿Cuáles serían las políticas nacionales y regionales o la hoja de ruta orientadas a cerrar las brechas de la implementación de los otros sistemas informáticos?

2. Sistemas informáticos por especialización

Dentro de la gestión municipal también se usan diversos tipos de softwares de procedencia privada, los cuales tienen como finalidad apoyar a los sistemas de gestión antes mencionados, a la vez que agilizar los procesos de gestión una vez que han sido previamente identificados. Estos softwares se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- **Softwares de apoyo al ciudadano**

Son softwares que brindan servicios de apoyo para la atención del ciudadano de forma directa sin implicar procesos adicionales.

#	Software	Detalle
1	Biblioteca	Herramienta informática encargada de mejorar el proceso de registro, extracción y seguimiento y gestión de libros.
2	Registro civil	Herramienta informática que ayuda en el registro, mantenimiento y actualización del registro civil.

- **Softwares de procesos institucionales**

Son softwares para apoyar los procesos de gestión dentro de la municipalidad y los procesos de los sistemas administrativos de carácter obligatorio.

#	Software	Detalle
3	Presupuesto	Ayuda a mejorar el registro de las diferentes fases del proceso presupuestario.
4	Abastecimiento	Herramienta informática para mejorar los procesos de registro de bienes y servicios, control de stock, requerimientos y solicitudes de cotización.
5	Contabilidad	Softwares que ayudan al proceso de registro de ingresos, egresos y la generación de balances.
6	Tesorería	Herramienta informática que ayuda a mejorar el proceso de registro de los ingresos y egresos de la entidad, así como ayudar en la gestión del flujo de caja.
7	Personal	Softwares para el proceso de registro del personal técnico, directivo, auxiliar, profesional, etc.
8	Catastro	Herramienta informática que ayuda a mejorar el proceso de registro de la descripción de los bienes inmuebles.

- **Softwares de procesos institucionales**

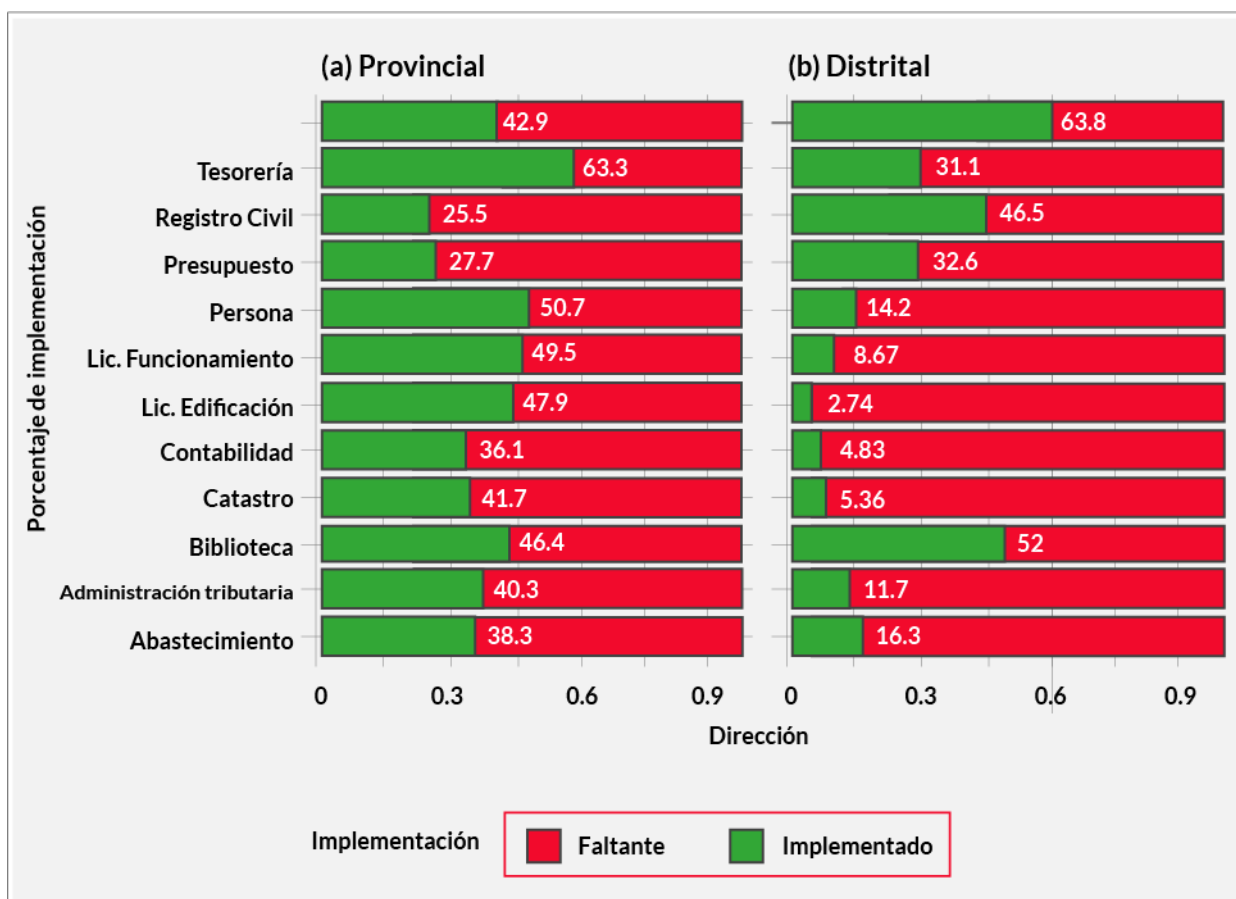
Son softwares para apoyar los procesos de gestión dentro de la municipalidad y los procesos de los sistemas administrativos de carácter obligatorio.

#	Software	Detalle
3	Trámite documental	Herramienta informática para la ayuda en los procesos documentarios. A pesar que no existe una plataforma estándar, se suele incluir una plataforma virtual de mesa de partes para los trámites del TUPA.
4	Renta y administración tributaria	Herramienta informática que ayuda a mejorar el proceso de registro de recaudación, fiscalización de los ingresos por tributos municipales y multas administrativas.
5	Licencia de funcionamiento	Herramienta informática que mejora el proceso de registro, Entrega y seguimiento de las licencias de funcionamiento.
6	Licencia de edificación y habilitación urbana	Herramienta informática que ayuda al proceso de registro, seguimiento de las licencias de edificación y habilitación urbana.

Estos softwares, al no ser provistos por el gobierno central o regional, acarrearán una inversión que algunos municipios provinciales y distritales o no pueden costear o carecen de los conocimientos y capacidades técnicas para licitar e implementar, por lo que esa podría ser una línea importante a observar desde el presupuesto público.

En general, la implementación de estos sistemas no es óptima y es más crítica a nivel distrital, con niveles reportados menores al 10% del total de municipios. A nivel de municipios provinciales, los niveles de implementación son superiores y se podría decir que 1 de cada 3 municipios provinciales cuenta con varios de los softwares necesarios, sobre todo respecto a los de apoyo a los procesos institucionales; esto, sin embargo, no deja de ser insuficiente y con impacto en el desarrollo local y de los servicios al ciudadano.

Gráfico 3
Implementación de softwares de gestión a nivel distrital y provincial.



Fuente: Elaboración propia

Por tipo de municipio, se observan dos grupos con diferencias marcadas en cuanto a la implementación de softwares. Municipios con menores puntajes globales de desempeño (Municipios tipo A y B) requerirían mayor apoyo no solo presupuestal, sino también técnico y de infraestructura tecnológica. Estas diferencias son más marcadas a nivel distrital, siendo los distritos dentro de los tipos A y B también aquellos con mayores deficiencias que podrían traducirse como de un fuerte impacto en la provisión de servicios al ciudadano.

Gráfico 4
Distribución del promedio de implementación de softwares de gestión por tipo de municipalidad distrital y provincial.

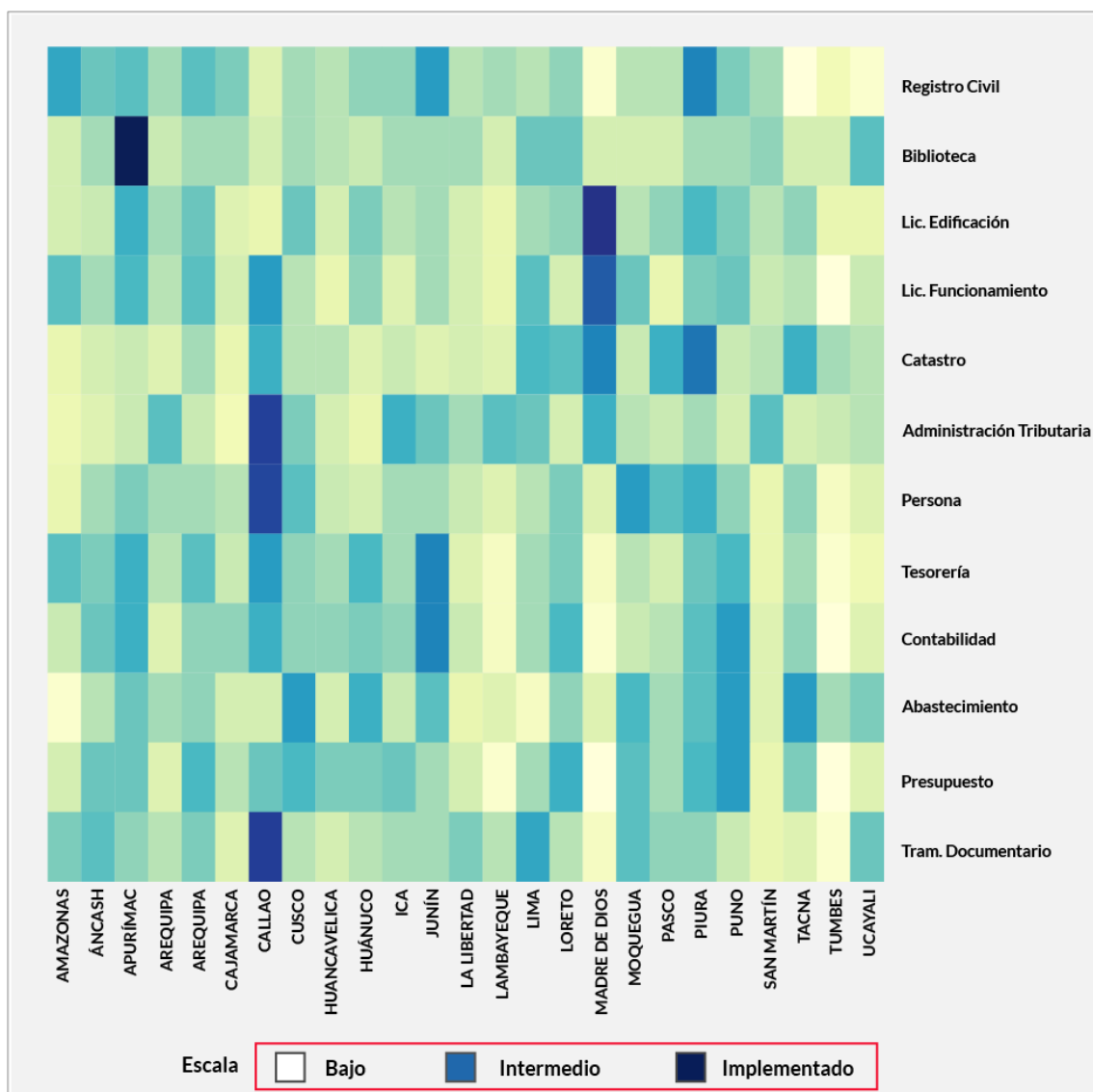


Fuente: Elaboración propia

En los gráficos anteriores observamos áreas de concentración en ciertos grupos de municipios (los del tipo D y E de mejor desempeño), sobre todo en softwares de procesos institucionales y aquellos orientados al desarrollo local. Prácticamente coexisten 3 dimensiones municipales en términos de implementación de estos softwares, i) aquellos con una base de implementación sustantiva y que permite avanzar en procesos, estrategias y políticas más ambiciosas, y ii) aquellos que están en transición, con niveles de implementación intermedios, y iii) aquellos con una base de implementación muy baja y que requerirían de algún tipo de apoyo, el cual necesariamente debe ser diferenciado.

Cuando observamos estos datos agregados a nivel regional, se pierde el foco entre aquellos con baja o alta implementación, dificultando el análisis, pero corroborando la necesidad de que esta implementación requiere, necesariamente, ser contextualizada en términos del tamaño, las capacidades y los recursos municipales. Esta aproximación muestra de por sí una ruta de trabajo clara para las instituciones de carácter nacional y subnacional.

Gráfico 5
Promedio de implementación de softwares de gestión a nivel departamental.



Fuente: Elaboración propia



Es menester cuestionarnos sobre la causa que hace que determinados municipios adicionen la implementación de softwares privados como parte de la sistematización y simplificación de procesos dentro de la institución. Por otro lado, se debe cuestionar por qué algunos de ellos se han mantenido con un porcentaje de implementación tan bajo, si es que estos son considerados como herramientas clave de apoyo para la gestión municipal y la atención al ciudadano. De igual modo cabe consultar, entonces, ¿Sí se debería contar con facilidades logísticas y presupuestarias para la implementación de softwares privados que pueden proporcionar cierto nivel de avance en el desarrollo local? o ¿Se requieren de perfiles de apoyo especializados para suplir las necesidades de licitación, implementación y gestión?

Documento elaborado por los consultores Lupita Perú:

- **Jose Díaz Mendoza**

Administrador por la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL). Cuenta con un master en Políticas Públicas de la Hertie School of Governance (Berlín) y estudios de master en Inteligencia Artificial para los servicios públicos (AI4Gov) por el Politécnico de Milán. Cuenta con más de 8 años de experiencia en temas de política pública, diseño de servicios, innovación y transformación del Estado en África, Alemania y Sudamérica. Ex becario de la Fundación Konrad Adenauer, del DADD y de la Unión Europea. Ha co-liderado la primera unidad de cumplimiento del MINEDU y la plataforma Africa Talks Jobs en la Unión Africana. También es fellow del think y do-tank Politics for Tomorrow por la transformación del sector público. Actualmente radica en Berlín y se desempeña como consultor para diversas instituciones multilaterales y de desarrollo (UNDP y KAS); así como en el diseño del podcast Futuro Público.

- **Christian Velásquez Javier**

Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Cuenta con un Master en Economía por la Boston College y es candidato a Doctor por la misma institución. Ha seguido cursos especializados en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Tiene amplia experiencia en análisis estadístico, econométrico y manejo de software y lenguajes de programación. Ha sido asistente de cátedra en la Universidad San Martín de Porres, en la Universidad de Piura y en la Boston College en los cursos de econometría, microeconometría, macroeconometría, series de tiempos, series financieras, principios de economía y estadística.

- **Jorge Luis Apaza Huaccalsayco**

Bachiller de Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios en softwares estadísticos como Python, R, Stata, Excel y Power bi. Fue asistente académico de la consultora Social Data Consulting, colaborando en proyectos de capacitación en investigación de corte cuantitativo. Es miembro fundador del Taller de Investigación de Sistemas Electorales y Partidos Políticos (TASEPP) y del Círculo de Estudios e Investigación de Políticas Públicas (CEIPOL). Fue coordinador de diferentes proyectos de divulgación académica como “Elecciones 2021”, en alianza con Transparencia Perú, así como coordinador de un proyecto sobre desempeño parlamentario con el Instituto de Derecho Electoral (IPDE). Asimismo, es ponente en diferentes espacios de índole académica, enfocado en el análisis político y estadística.

Nota:

Se deja constancia que la elaboración y procesamiento son propios en base a data pública de INEI y MEF.



www.inicam.org.pe

—

www.lupita.pe