



Anexos





Anexo 1:

Clasificación funcional del gasto del Gobierno

La clasificación funcional es una clasificación de las erogaciones de los gobiernos en funciones de interés general, y susceptible de ser utilizadas en una amplia variedad de aplicaciones analíticas. Bajo este manual las funciones se clasifican usando un sistema de tres niveles. El primer nivel agrupa en diez las funciones del Estado (categoría de dos dígitos, denominadas divisiones). El segundo nivel contiene categorías identificadas con tres dígitos, denominadas categorías, que brindan información más detallada de cada una de las funciones. Todas las erogaciones en la clasificación funcional se desvinculan de la forma en que se realiza el gasto, es decir, no importa si el gasto se hace a través de una transferencia, compra directa de bienes y servicios, producción de los mismos o compra de activos.

Todas estas formas del gasto deben ser agrupadas dentro de la función correspondiente. A continuación se detallan las partidas a utilizar para la clasificación del gasto. Una descripción más detallada puede ser consultada en el Fondo Monetario Internacional –FMI– (2001). Hay varias maneras para describir (clasificar) el presupuesto en el sistema del FMI, y cada descripción tiene su propio código numérico. El presupuesto está descrito en 8 diferentes maneras. Los códigos que empiezan con “1” describen el presupuesto por la manera de que fue recabado el presupuesto. El “2” describen el mismo presupuesto en términos económicos, y así hasta el número “8”. Cada categoría describe el mismo presupuesto independientemente de las otras descripciones. La séptima (los códigos que empiezan con el número “7”) describen la función de cada rubro del presupuesto, el cual fue la base para el análisis del Atlas.

Tabla: Clasificación funcional del gasto del gobierno

7 Erogaciones totales

701 Servicios públicos generales	7043 Combustibles y energía
7011 Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores	70431 Carbón y otros combustibles minerales sólidos Código Descripción
70111 Órganos ejecutivos y legislativos	70432 Petróleo y gas natural
70112 Asuntos financieros y fiscales	70433 Combustibles nucleares
70113 Asuntos exteriores	70434 Otros combustibles
7012 Ayuda económica exterior	70435 Electricidad
70121 Ayuda económica a los países en desarrollo y en transición	70436 Energía no eléctrica
70122 Ayuda económica prestada a través de organismos internacionales	7044 Minería, manufacturas y construcción
7013 Servicios generales	70441 Extracción de recursos minerales excepto los combustibles minerales
70131 Servicios generales de personal	70442 Manufacturas
70132 Servicios generales de planificación y estadística	70443 Construcción
70133 Otros servicios generales	7045 Transporte
7014 Investigación básica	70451 Transporte por carretera
7015 Investigación y desarrollo: Servicios públicos generales	70452 Transporte por agua
7016 Servicios públicos generales n.e.p.2	70453 Transporte por ferrocarril
7017 Transacciones de la deuda pública	70454 Transporte aéreo
7018 Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	70455 Transporte por oleoductos y gasoductos y otros sistemas de transporte
702 Defensa	7046 Comunicaciones
7021 Defensa militar	7047 Otras industrias
7022 Defensa civil	70471 Comercio de distribución, almacenamiento y depósito
7023 Ayuda militar al exterior	70472 Hoteles y restaurantes
7024 Investigación y desarrollo: Defensa	70473 Turismo
7025 Defensa n.e.p.	70474 Proyectos de desarrollo polivalentes
703 Orden público y seguridad	7048 Investigación y desarrollo: Asuntos económicos
7031 Servicios de policía	70481 Investigación y desarrollo: Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
7032 Servicios de protección contra incendios	70482 Investigación y desarrollo: Agricultura, silvicultura, pesca y caza
7033 Tribunales de justicia	70483 Investigación y desarrollo: Combustibles y energía
7034 Prisiones	70484 Investigación y desarrollo: Minería, manufacturas y construcción
7035 Investigación y desarrollo: Orden público y seguridad	70485 Investigación y desarrollo: Transporte
7036 Orden público y seguridad n.e.p.	70486 Investigación y desarrollo: Comunicación
704 Asuntos económicos	70487 Investigación y desarrollo: Otras industrias
7041 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	7049 Asuntos económicos n.e.p.
70411 Asuntos económicos y comerciales en general	705 Protección del medio ambiente
70412 Asuntos laborales generales	7051 Ordenación de desechos
7042 Agricultura, silvicultura, pesca y caza	7052 Ordenación de aguas residuales
70421 Agricultura	7053 Reducción de la contaminación
70422 Silvicultura	7054 Protección de la diversidad biológica y del paisaje
70423 Pesca y caza	7055 Investigación y desarrollo: Protección del medio

Tabla: Clasificación funcional del gasto del gobierno

7056 Protección del medio ambiente n.e.p.
706 Vivienda y servicios comunitarios
7061 Urbanización
7062 Desarrollo comunitario
7063 Abastecimiento de agua
7064 Alumbrado público
7065 Investigación y desarrollo: Vivienda y servicios comunitarios
7066 Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.
707 Salud
7071 Productos, útiles y equipos médicos
70711 Productos farmacéuticos
70712 Otros productos médicos
70713 Aparatos y equipos terapéuticos
7072 Servicios para pacientes externos
70721 Servicios médicos generales
70722 Servicios médicos especializados
70723 Servicios odontológicos
70724 Servicios paramédicos
7073 Servicios hospitalarios
70731 Servicios hospitalarios generales
70732 Servicios hospitalarios especializados
70733 Servicios médicos y de centros de maternidad
70734 Servicios de residencias de la tercera edad y residencias de convalecencia
7074 Servicios de salud pública
7075 Investigación y desarrollo: Salud
7076 Salud n.e.p.
708 Actividades recreativas, cultura y religión
7081 Servicios recreativos y deportivos
7082 Servicios culturales
7083 Servicios de radio y televisión y servicios editoriales

7084 Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
7085 Investigación y desarrollo: Esparcimiento, cultura y religión
7086 Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.
709 Educación
7091 Enseñanza pre-escolar y enseñanza primaria
70911 Enseñanza pre-escolar
70912 Enseñanza primaria
7092 Enseñanza secundaria
70921 Enseñanza secundaria básica
70922 Enseñanza secundaria avanzada
7093 Enseñanza postsecundaria no terciaria
7094 Enseñanza terciaria
70941 Primera etapa de la enseñanza terciaria
70942 Segunda etapa de la enseñanza terciaria
7095 Enseñanza no atribuible a ningún nivel
7096 Servicios auxiliares de la educación
7097 Investigación y desarrollo: Educación
7098 Enseñanza n.e.p.
710 Protección social
7101 Enfermedad e incapacidad
71011 Enfermedad
71012 Incapacidad
7102 Edad avanzada
7103 Superstites
7104 Familia e hijos
7105 Desempleo
7106 Vivienda
7107 Exclusión social n.e.p.
7108 Investigación y desarrollo: Protección social
7109 Protección social n.e.p.

Anexo 2: Marco legal del gasto social municipal

Las funciones sociales en la formulación del presupuesto municipal

Las leyes nacionales, entre ellas la Constitución Política de la República y el Código Municipal, estipulan que la municipalidad debe gestionar su planificación e inversión para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos y guatemaltecas. Asimismo que planifiquen con base en las necesidades de sus municipios.

Es claro que las municipalidades tienen el deber de invertir dinero en las funciones sociales. El artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que norma el aporte constitucional a las municipalidades, manda que dichos recursos se dediquen “por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejora la calidad de vida de los habitantes”.

Según las leyes, la inversión debe ser guiada por el estado de las mismas funciones sociales. El Artículo 131 del Código Municipal dice que “la municipalidad debe disponer y administrar equitativamente su presupuesto anual... tomando en cuenta la densidad de población, las necesidades básicas insatisfechas, *los indicadores de salud y educación*, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros¹”.

Las leyes no sólo rigen en la formulación de los proyectos, sino en la evaluación y el seguimiento de los mismos. La Ley de Descentralización (Artículo 20), y el Código Municipal (Artículos 135 y 139) estipulan el derecho de los ciudadanos a hacer una auditoría social para conocer la ejecución presupuestaria.

Educación

Entre las diversas necesidades educativas de la población, las leyes tratan de promover el alcance de las capacidades más elementales por toda la población guatemalteca. El Artículo 68 del Código Municipal se circunscribe a las bases educativas: preprimaria, primaria, programas de alfabetización y educación bilingüe. Estas áreas sirven para que el guatemalteco pueda desempeñarse como ciudadano y trabajador. Cabe mencionar que las municipalidades tienen también un papel financiero en el caso de la educación por cooperativa. El Artículo 26 de la Ley

de Educación Nacional fija claramente que cuando se gestione una escuela por cooperativa, la municipalidad debe aportar parte del financiamiento de la misma. El artículo 89, inciso e) de la Ley de Educación Nacional, indica que los aportes económicos de las municipalidades destinados a Programas de Inversión y Funcionamiento son parte constitutiva del régimen Económico Financiero para la Educación Nacional.

Salud

El Código de Salud y el Código Municipal delimitan la coordinación interinstitucional del servicio (desde el nivel nacional hasta el local) para mantener estándares de salud e higiene. Mientras el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- está encargado de establecer las normas, la municipalidad es responsable de asegurar su cumplimiento en los espacios públicos municipales (cementerios, rastros, mercados públicos, entre otros). En el Código Municipal se establece que las municipalidades tienen la potestad de revocar concesiones otorgadas en su municipio, si no cumplen con las normas de salud e higiene.

La municipalidad cuenta con la capacidad de crear y administrar las farmacias populares para su autosostenimiento. Si estas son incorporadas en el servicio de PROAM (farmacias de gobierno, a través del MSPAS), tiene la potestad de administrarlas bajo las normas del precio establecidas por dicho programa.

Agua y Saneamiento

El Código de Salud otorga responsabilidades a la municipalidad en todo el proceso de estas funciones. Esto incluye la planificación, la provisión y la regulación. El Artículo 78 del Código de Salud garantiza la cobertura universal de agua potable, por lo cual queda implícita una priorización de proyectos de agua potable hacia las comunidades sin servicio actual. La municipalidad está encargada, no sólo de promover el servicio, sino de proteger las fuentes de agua. En saneamiento está encargada, con otros actores locales, de la provisión y mantenimiento de sistemas de control de desechos. Además, la municipalidad queda con responsabilidades de asegurar la calidad de servicio. El Ministerio de Salud fija las normas para agua y saneamiento, pero es la municipalidad la encargada de aplicarlas.

¹ Letra cursiva añadida

Obligaciones que afectan el presupuesto

Aunque la ley establece la responsabilidad de incluir las funciones sociales en el presupuesto municipal, no detalla cómo y en qué actividades se debe invertir, especialmente en el caso de educación y salud. El artículo 68 del Código Municipal, inciso (g), establece como competencia propia del municipio la “gestión de la educación...” Queda ambiguo el sentido de la palabra “gestión”: que puede ser interpretada como una responsabilidad administrativa, regulativa o de provisión de servicios.

El caso de la función de agua es distinto de las otras, pues las municipalidades son los actores principales en su provisión. El Código de Salud, artículo 79 dice, “Es obligación de las Municipalidades abastecer el agua potable a las comunidades situadas dentro de su jurisdicción”. También en los artículos 142 y 143 del Código Municipal se menciona la obligación de la municipalidad de garantizar el servicio de agua potable en los planes de desarrollo y lotificaciones, además de alcantarillados y drenajes. Esto puede explicar que muchas municipalidades inviertan más en esta función que en las demás.

Mientras que las municipalidades comparten la provisión de los servicios de educación y salud con actores desde el nivel nacional hasta el local, el saneamiento se enfoca en actores locales. Según el artículo 92 del Código de Salud, queda como responsabilidad de la municipalidad, junto con instituciones públicas y privadas, dotar o promover un sistema de eliminación de excretas y el tratamiento de aguas servidas. Los actores mencionados para construir los sistemas de disposición de excretas (artículo 95) y las obras de tratamiento (artículo 96) son locales.

Es importante destacar que las responsabilidades municipales no siempre implican un gasto presupuestario. En vez de un aporte financiero, muchas leyes mencionan responsabilidades de vigilancia, normalización y administración que usualmente se realizan en coordinación con otras entidades. Estas responsabilidades son más difíciles de medir y sólo pueden concretarse al nivel local.

Leyes Fundamentales

1. Constitución Política de la República de Guatemala (1985, reformada por el acuerdo legislativo 18-93)
 - La base del sistema del Estado. En el Capítulo VII, establece el ámbito de las capacidades municipales, la autonomía municipal y su relación con el Estado. (Ver en especial: Artículo 257, además 97, 121 y 253)
2. Código Municipal (Decreto 12-2002)
 - Este es la base técnica que amplía y designa los objetivos y métodos de operación de las municipalidades. Establece cómo gestionar la planificación, la programación y la estructura del presupuesto.

(Ver en especial: Artículos 68, 130, 131 y el capítulo VI entero, además los Artículos 33, 36, 67, 77, 142)

3. Ley General de Descentralización y su Reglamento (Decreto 14-2002, Acuerdo Gubernativo 312-2002)
 - Establece la importancia de priorizar la educación y la salud en la descentralización de proyectos. Además, obliga a las municipalidades a trabajar con las políticas de descentralización del Organismo Ejecutivo. (Ver en especial: Artículos 7 y 16)
4. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento (Decreto 11-2002, Acuerdo Gubernativo 461-2002)
 - Establece la estructura del sistema de Consejos de Desarrollo, para ordenar su planificación de inversión y gasto, en la cual el municipio juega un papel clave. (Ver en especial el Artículo 10, incisos f, g y h. Así, como el Artículo 28)
5. Código de Salud (Decreto 90-1997)
 - Establece los deberes del servicio de salud por varios actores. Se fijan los objetivos del servicio y la coordinación necesaria para lograrlos. Además, se establece a la municipalidad como autoridad primordial en proveer el agua potable, servicio de saneamiento y el tratamiento de desechos sólidos, entre otros servicios. (Ver en especial: Artículos 79, 80, 92 y 102, además los Artículos 23 a), 46, 64, 68, 70, 71, 72, 74, 81-105, 113, 130).
6. Ley de Educación Nacional (Decreto 12-1991)
 - Crea un sistema de servicios de educación, integrando varios actores en su estructura. El artículo 96 obliga a la municipalidad a colaborar con el Ministerio de Educación en este sistema. El capítulo VII habla del papel de la municipalidad en la formación y funcionamiento de la educación por cooperativa. (Ver en especial: Artículos 96, 25 - 27, además el 89)
7. Ley de Accesibilidad a los Medicamentos (Decreto 69-98, reglamentado por Acuerdo Gubernativo 471-2000)
 - Para mejorar el abastecimiento equitativo de medicamentos, esta ley y su reglamento consideran la coordinación entre el Estado, el PROAM y las instituciones locales (como la municipalidad) para proveer medicamentos a un costo más accesible para la población.

Anexo 3: Enlaces a sitios web de interés

1. *Asociación Nacional de Alcaldes Municipales -ANAM-* <http://www.anamguatemala.org>
Un recurso de vinculación, capacitación y diálogo para municipalidades. Ofrece un espacio de diálogo entre ellas y actores nacionales e internacionales. Es un barómetro de los temas de interés a las municipalidades.
2. *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano -FEMICA-* www.femica.org
Un recurso para obtener nombres y números de contacto para las municipalidades, además de documentos sobre el funcionamiento de las municipalidades.
3. *Fundación para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal e institucional de Centroamérica y el Caribe -FUNDEMUCA-* <http://www.demuca.or.cr/>
Organización dedicada a la capacitación técnica y política de las municipalidades para mejor desempeñar sus cargos. Cuenta con muchos documentos instructivos.
4. *Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-* <http://icefi.org/>
El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, es un centro de investigación que se encarga de preparar análisis de alta calidad técnica en materia fiscal. Brinda información, asesoría y capacitación en materia de política fiscal, especialmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, autoridades locales y organizaciones sociales y políticas.
5. *Instituto de Fomento Municipal -INFOM-* <http://www.infom.org.gt/>
Sitio web para obtener información sobre los trabajos de INFOM, además de números de contacto con las oficinas indicadas.
6. *Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-* <http://www.inapgt.com>
Institución del Estado dedicada a capacitar a los empleados de la administración pública en desempeñar sus cargos. El sitio incluye opciones para inscribirse en capacitaciones en vivo y capacitaciones en línea. De interés especial es el curso en línea del Sistema de Certificación de Oficiales Financieros Municipales -SICOFIM-.
7. *Plataforma Integrada de Información Social -PIIS* <http://200.6.193.201:8080/businessobjects/enterprise115>
La PIIS es una herramienta que le permite consultar y comparar datos del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Finanzas, Instituto Nacional de Estadísticas y otras entidades. Estos datos le permiten sacar información sobre el servicio del gobierno en educación y salud, cómo fue financiado y el contexto demográfico de la población beneficiaria.

Puede descargar el manual del usuario en el vínculo: http://www.proyectodialogo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1008&Itemid=113 para obtener acceso comuníquese a: Dirección de Planificación (DIPLAN) del Ministerio de Educación.
8. *Servicio de Información Municipal, Inforpress Centroamerica -SIM-* <http://inforpressca.com/municipal>
Este sitio ofrece: información sobre los municipios y municipalidades suscritas al SIM, directorio telefónico de las municipalidades del país, directorio de entidades públicas, listado de autoridades municipales electas, datos geográficos de todo el país, censo poblacional (datos oficiales), información sobre distancias entre municipios, mapas geográficos.
9. *Ministerio de Finanzas, Consulta Ciudadana* <http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/inicio.aspx>
Una excelente herramienta para explorar cómo el gobierno central gasta el dinero. Da la opción de ver mucha información de los Consejos de Desarrollo, al nivel departamental. Incluye las siguientes áreas (copiadas de su página de entrada).
 - ¿Dónde se invierte tu dinero? Si deseas saber en qué lugar se está invirtiendo y cuánto se está destinando para apoyar a tu departamento... ¡Esta es tu sección! (OJO: No llega al nivel municipal, porque no graba esta información en el gobierno central)
 - ¿En qué se invierte tu dinero? Aquí encontrarás información sobre los distintos servicios que prestan las instituciones públicas.

- ¿A quién le hemos comprado? Una pregunta interesante... Si deseas conocer quiénes son los proveedores adjudicados del Gobierno... ¡Aquí lo encontrarás!
- Los 5 +... ¿Cuáles son los 5 más...? Aquí se muestra los 5 principales impuestos recaudados, acreedores del Gobierno, instituciones con mayor monto de gasto y otros temas que esperamos sean de tu interés.
- Sabías que... Si quieres tratar temas diferentes con tus conocidos, aquí encontrarás datos curiosos acerca del ingreso y el gasto público. ¡Anímate! ¡cámbiales el tema!
- Aprendamos de... Presupuesto, para no expertos... Aquí se presentan conceptos básicos de presupuesto en un lenguaje sencillo. ¡Consúltalo y sorprende a tus conocidos!

SIAF - MUNI <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

Portal para incorporar y difundir información de los presupuestos municipales. Puede encontrar las transferencias municipales entre 1998 y el 2009.

SICOIN WEB <https://sico.in.minfin.gob.gt/sico.inweb/login/frmlogin.htm>

Portal para consultas del presupuesto del gobierno central. Es como el portal de Consulta Ciudadana, en una forma más técnica y dando al usuario más opciones para la consulta. Se requiere conocer los códigos presupuestarios del Ministerio de Finanzas para manejarlo.

Guatecompras express <http://www.guatecompras.gt/>

Es un mercado en línea entre instituciones públicas (incluyendo las municipalidades) que compran bienes y servicios, y las entidades que venden bienes y servicios. Es un archivo del proceso de adjudicación y diálogo, desde su inicio en 2005 hasta el presente.

Es una manera indispensable para investigar proyectos, especialmente útil para ver los objetivos y especificaciones de los proyectos planteados por las municipalidades y las ofertas por las compañías.

10. *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-* <http://www.segeplan.gob.gt/>

Sistema Nacional de Planificación Estratégica -SINPET- <http://sinit.segeplan.gob.gt/>

Este sistema busca constituirse en la vía para articular las políticas públicas con las políticas de desarrollo de los niveles regional y departamental, los planes estratégicos territoriales y los planes de desarrollo municipal y comunitario.

Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP- [http://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/snpgpl\\$pry_busqueda.indice](http://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/snpgpl$pry_busqueda.indice)

- El SNIP se apoya en una herramienta informática con capacidad para contener información dinámica de los proyectos, y es la que actualmente utilizan las instituciones del sector público para registrar los proyectos que requieren de recursos, tanto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado como de organismos internacionales. El sistema de información se utiliza como instrumento para programar el proyecto de presupuesto de inversión y apoyar la toma de decisiones. Se basa en tecnología moderna y opera en ambiente web y en tiempo real.
- El usuario puede consultar en el portal SNIP los proyectos de su interés, pudiendo agruparlos en distintas formas utilizando filtros de selección. Los datos de la inversión pueden también consultarse en gráficas y visualizarse en mapas georeferenciales.
- Para municipalidades en 2008, seleccione entre la lista de instituciones, gobierno local, y en la lista de unidad ejecutora, el municipio que quiere investigar. Puede seleccionar también por función.

11. *Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-* <http://www.scep.gob.gt/>

Esta Secretaría tiene la función de ejercer la coordinación de las unidades ejecutoras a su cargo, así como velar por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos de desarrollo comunitario y otros que le asigne el Presidente de la República. Colabora con el Presidente de la República en la Coordinación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Sistema de Consejos Regionales y Departamentales, así como en la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural).

12. *Proyecto USAID / Diálogo para la Inversión Social* <http://www.proyectodialogo.org/>

Es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, a favor de una mayor y mejor inversión en las áreas de Salud y Educación.

El proyecto promueve el incremento de los recursos que el Estado guatemalteco dedica a ambos sectores, a la vez que busca el uso más eficiente, efectivo y equitativo de dichos recursos. La visión del proyecto se enfoca en una mejor salud y educación para todas y todos los guatemaltecos.